Успостављање система финансијског управљања и контроле

ПРАКТИЧНИ ВОДИЧ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА

Успостављање система финансијског управљања и контроле

ПРАКТИЧНИ ВОДИЧ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА

РЕЛОФ2:

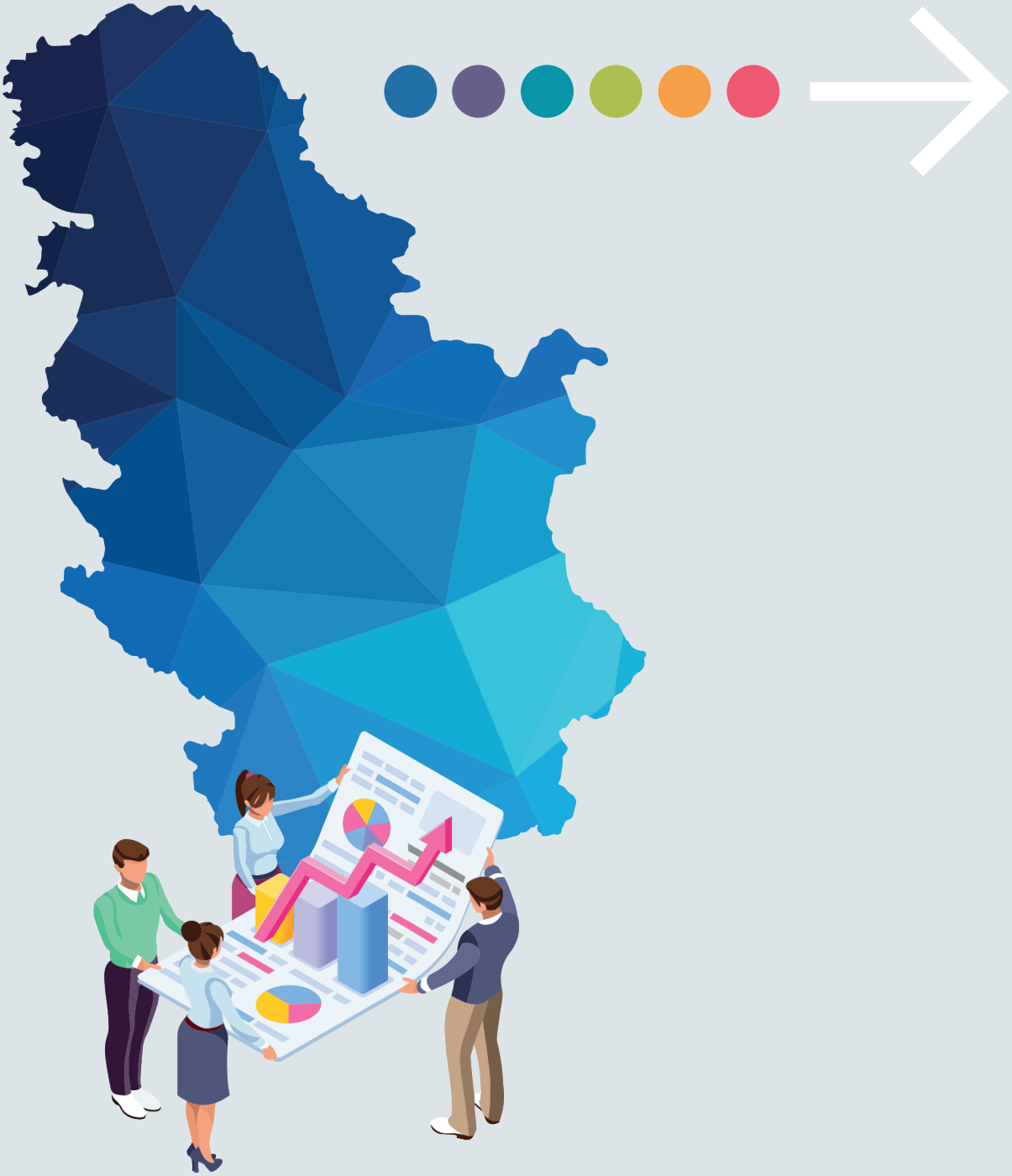
Ивана Теодоровић, Иван Петрашиновић, Сандра Савановић Стевановић и Весна Копања, у консултацији са Централном јединицом за хармонизацију Министарства финансија Републике Србије

R E L O F 2
REFORMA LOKALNIH FINANSIJA
LOCAL FINANCE REFORM

Садржај

УВОД 5
ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛА (ФУК) 6
ОРГАНИЗАЦИОНО УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ФУК 8
ОКВИР ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ФУК 10
КЊИГА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА – ПОСЛОВНИ ПРОЦЕСИ 12
КЊИГА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА – МАПЕ ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА 14
КЊИГА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА – ПРОЦЕДУРЕ 16
УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА 18
РЕГИСТАР РИЗИКА – ИДЕНТИФИКАЦИЈА РИЗИКА 20
РЕГИСТАР РИЗИКА – АНАЛИЗА И ПРОЦЕНА РИЗИКА 22
РЕГИСТАР РИЗИКА – ОДГОВОР НА РИЗИКЕ 24
ОДГОВОР НА РИЗИКЕ – КОНТРОЛНЕ АКТИВНОСТИ 26
РЕГИСТАР РИЗИКА – ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ 28
СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА 30
ДАЉИ РАЗВОЈ И УНАПРЕЂИВАЊЕ СИСТЕМА ФУК 32

ПРИЛОЗИ 34
- Прилог 1 - Регулаторни оквир и литература 35
- Прилог 2 - Пример акционог плана ЈЛС за успостављање система ФУК 36
- Прилог 3 - Пример одлука о именовању руководиоца за ФУК и радне групе 40
- Прилог 4 - Матрица КОСО компоненти и принципа 43
- Прилог 5 - Пример Листе пословних процеса једне општине 49
- Прилог 6 - Пример Мапе пословних процеса једне општине 52
- Прилог 7 - Пример описа процедуре са дијаграмом тока 53
- Прилог 8 - Образац Регистра ризика организационе јединице 54
- Прилог 9 - Пример описа ризика 55
- Прилог 10 - Матрица за процену ризика 3x3 56
- Прилог 11 - Регистар ризика једне организационе јединице општинске управе 58
- Прилог 12 - Дефиниција основних контрола у ЈЛС 62
- Прилог 13 - Предлог обрасца извештаја о ризицима 63
- Прилог 14 - Пример Стратегије за управљање ризицима општине 64
- Прилог 15 - Алат за подршку при успостављању система ФУК – упутство за коришћење 74
- Прилог 16 - Радити/не радити 87



Увод

Овај Практични водич настао је као резултат идеје да се досадашња примена свих смерница и упутстава за успостављање система финансијског управљања и контроле (ФУК) у општинским/градским управама уобличи у кратко упутство. Његова замисао је да се свим запосленима у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) омогући боље разумевање материје представљањем конкретних модела и примера из праксе, те самим тим убрза и успостављање адекватног система ФУК.

Водич је намењен свим запосленима у ЈЛС, али пре свега извршиоцима и руководиоцима средњег нивоа на којима почива одговорност за примену елемената система ФУК у свакодневном раду. У Водичу су приказани практични примери које запослени у ЈЛС могу разумети и са којима могу повезати своја искуства и знања. Примери их воде кроз сваки корак успостављања система ФУК у циљу бржег и лакшег формирања не само његових појединачних елемената, већ и система у целини, уз што мање недоумица око основних појмова и концепата.

Водич је у потпуности усаглашен са регулаторним оквиром и смерницама за интерну финансијску контролу у јавном сектору и представља сажет приказ свих кључних елемената система ФУК. Најбоље га је користити након основне обуке за ФУК кроз коју се стиче увид у ширу слику и оквире за даље активности у циљу успостављања система сажете у овом Водичу.

Поред сажетка смерница за сваки елемент система ФУК, у прилозима су приказани примери и модели из праксе који су резултат рада са 27 ЈЛС којима је пројекат Реформе локалних финансија (у две фазе, РЕЛОФ и РЕЛОФ2) пружио техничку подршку за успостављање система ФУК од 2016. до 2020. године. Пројекат Реформа локалних финансија II (РЕЛОФ2) у Србији пружа подршку локалним самоуправама у примени принципа доброг управљања у управљању ризицима и учинцима кроз свеобухватну унутрашњу контролу и адекватно управљање јавним финансијама.

Свесни смо да су ЈЛС често суочене са ограниченим бројем запослених, па смо зато као додатак Водичу креирали и алат за дефинисање појединих елемената система ФУК (Прилог 15) који има за циљ да делимично аутоматизује овај процес, што ће запослене који директно учествују у успостављању система ФУК растеретити обавезе да процесе обављају ручно, а тиме им и у одређеној мери олакшати и убрзати рад.

Финансијско управљање и контрола

Финансијско управљање и контрола је алат доброг управљања који обухвата не само контролне механизме за финансије и буџет и усаглашеност са регулаторним оквиром, већ и системски приступ и поглед на све оперативне системе и пословне процесе организације, како финансијске тако и нефинансијске, а спроводи се у свим организационим јединицама и на свим нивоима да би се обезбедило неометано функционисање и реализација циљева ЈЛС.

- Све ЈЛС су у обавези да успоставе адекватан систем финансијског управљања и контроле који обухвата систем политика, процедура и активности којима се управља трошењем јавних средстава и врши контрола тих расхода. Систем мора да буде креиран према специфичним потребама сваке ЈЛС, да се редовно прилагођава променама и новинама, да успостави процес управљања ризицима ради реализације циљева организације и да руководству омогући доношење одлука заснованих на релевантним информацијама.
- Одговорност за успостављање и ажурирање система ФУК је на руководиоцу организације. Већи део свакодневних послова везаних за систем контроле делегира се вишим и средњим руководиоцима у организацији, који, пак, одговорност за успостављање конкретнијих политика и процедура интерне контроле додељују запосленима који су одговорни за одређене послове. Тако се овлашћења за доношење одлука сврсисходно делегирају, јер систем јасно дефинише шта, како

и када ради сваки запослени. Овако експлицитно или имплицитно делегирана и наведена одговорност свих запослених на свим нивоима и у складу са концептом управљачке одговорности омогућава да сваки руководилац стварно сноси одговорност за средства и програме којима управља.

КЉУЧНО О СИСТЕМУ ФУК

- **УТИЧЕ НА СВЕ АСПЕКТЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ: СВЕ ЗАПОСЛЕНЕ, СВЕ ПРОЦЕСЕ, АКТИВНОСТИ, ПРОГРАМЕ И ПРОЈЕКТЕ У ОРГАНИЗАЦИЈИ.**
- **ПРЕДСТАВЉА ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТ КОЈИ СЕ ПРОВЛАЧИ КРОЗ ЦЕЛУ ОРГАНИЗАЦИЈУ, А НЕ ОБЕЛЕЖЈЕ КОЈЕ ЈЕ НАКНАДНО ПРИДОДАТО.**
- **ОМОГУЋАВА ПОСЛОВАЊЕ У СКЛАДУ СА ПРОПИСИМА, УНУТРАШЊИМ АКТИМА И УГОВОРИМА.**
- **ОБЕЗБЕЂУЈЕ ПОУЗДАНОСТ И СВЕОБУХВАТНОСТ ФИНАНСИЈСКИХ И ПОСЛОВНИХ ИЗВЕШТАЈА.**
- **ОБЕЗБЕЂУЈЕ ЕКОНОМИЧНО, ЕФИКАСНО И ЕФЕКТИВНО КОРИШЋЕЊЕ СРЕДСТАВА.**
- **ОБЕЗБЕЂУЈЕ ЗАШТИТУ СРЕДСТАВА И ПОДАТАКА (ИНФОРМАЦИЈА).**

За више информација о систему ФУК видети **ПРИЛОГ 1** | страна 35
(регулаторни оквир и додатна литература)

Организационо успостављање система ФУК

Успостављање система ФУК је сложен и свеобухватан процес који подразумева низ активности и захтева, а тражи и укљученост свих запослених, без обзира на њихов хијерархијски ниво у организацији. Колико ће систем бити одговарајући и како ће функционисати у пракси зависи не само од руководиоца ЈЛС, већ и од запослених и руководилаца средњег нивоа на којима почива одговорност да у свакодневном раду примењују поједине принципе КОСО[1] оквира који су саставни део тог система.

Како би успостављени систем био одговарајући и креиран према потребама и специфичностима сваке ЈЛС, неопходно је да процес његовог увођења буде добро организован. То подразумева предузимање следећих припремних активности и пре него што се почне са формирањем система:

1) **доношење одлуке о успостављању система ФУК;**
2) **именовање руководиоца задуженог за систем ФУК** који ће водити успостављање система и координирати активностима Радне групе;
3) **оснивање Радне групе која ће се бавити увођењем и развојем система ФУК,** будући да су обим и ниво посла на успостављању система обавеза свих запослених и свих нижих руководиоца и укључују све области и послове ЈЛС;
4) **дефинисање акционог плана за успостављање, спровођење и унапређење система ФУК.**

1 Комисија спонзорских организација (КОСО)

Важно је истаћи да за успостављање система ФУК у ЈЛС не може бити одговорна и задужена искључиво организациона јединица за буџет и финансије, јер је систем ФУК део управљачке одговорности на свим нивоима управљања. Такође, руководилац организационе јединице за буџет и финансије не би требало да буде руководилац за ФУК јер су кључне особе одговорне за систем интерних контрола руководиоци организационих јединица на свим хијерархијским нивоима, а сам систем прожима све области пословања ЈЛС.

АКЦИОНИ ПЛАН ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ФУК

1	ПРВИ КОРАК	Дефинисање визије, мисије и кључних пословних циљева
2	ДРУГИ КОРАК	Сегментација/приказ пословних процеса кроз израду листе пословних процеса
3	ТРЕЋИ КОРАК	Израда књиге и дијаграма пословних процеса
4	ЧЕТВРТИ КОРАК	Процена ризика
5	ПЕТИ КОРАК	Преглед и анализа интерних контрола
6	ШЕСТИ КОРАК	Имплементација корективних мера
7	СЕДМИ КОРАК	Самопроцена и израда извештаја о систему финансијског управљања и контроле

ПРИЛОГ 2 | страна 36 **>** Пример акционог плана ЈЛС за успостављање система ФУК

ПРИЛОГ 3 | страна 40 **>** Пример одлука о именовању руководиоца за ФУК и радне групе

Оквир за успостављање система ФУК

КОСО оквир представља свеобухватни оквир за имплементацију система интерне контроле. Наиме, Комисија спонзорских организација (КОСО) у документу „Интерна контрола - интегрисани оквир“ дефинише интерну контролу и пет међусобно повезаних компоненти које чине интерну контролу и кроз које се она реализује. Тих пет компоненти су: **1) контролно окружење, 2) процена ризика, 3) контролне активности, 4) информације и комуникација и 5) праћење.**

Развој система интерне контроле заснованог на елементима КОСО оквира захтева разумевање њиховог значења и међусобне повезаности, као и њиховог синергетског утицаја на степен примене и квалитет успостављеног система. У склопу пет компоненти КОСО оквира дефинисано је укупно 17 принципа који омогућавају ефикасну примену свих пет компоненти интерне контроле, а тиме и целокупног система. Само ако су свих пет компоненти и свих 17 принципа присутни и уграђени у организациони идентитет и културу може се сматрати да је успостављен одговарајући и ефективан систем интерних контрола.

Међутим, КОСО оквир не прописује обавезне контролне механизме с обзиром да се сваки систем интерних контрола креира према сопственим потребама и специфичностима организације. КОСО оквир, заправо, оставља могућност руководству организације да креира сопствени систем интерних контрола који је у складу са датим принципима.

КОМПОНЕНТЕ КОСО ОКВИРА

1 КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ

Посвећеност интегритету и етичким вредностима; одговорно вршење надзора; успостављање структуре, овлашћења и одговорности; посвећеност компетенцијама.

2 ПРОЦЕНА РИЗИКА

Јасно дефинисани циљеви; идентификација и процена ризика; идентификација и анализа промена које утичу на систем интерних контрола.

3 КОНТРОЛНЕ АКТИВНОСТИ

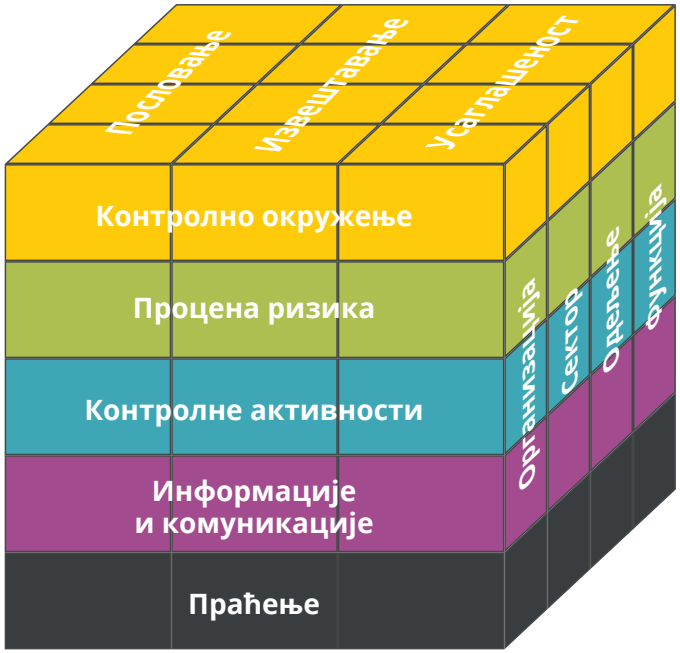
Развој и примена контролних активности.

4 ИНФОРМАЦИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ

Коришћење релевантних информација; развијена интерна и екстерна комуникација.

5 ПРАЋЕЊЕ

Праћење, сагледавање, оцењивање и непрекидно унапређивање постојећег система.



ПРИЛОГ 4 | страна 43 > Матрица КОСО компоненти и принципа

Књига пословних процеса – пословни процеси

Добар систем ФУК захтева постојање писаних, односно документованих процедура. Међутим, да би процедуре биле исправне и добро описане, неопходно је пре тога дефинисати и описати све пословне процесе који се одвијају у организацији. Тиме се обезбеђује доследност пословних процеса и прецизно се дефинишу активности које се спроводе у оквиру њих, одговорности и рокови, документа која прате активност, као и контроле успостављене у сваком процесу. Најбољи начин за документовање процедура је израда Књиге пословних процеса.

Дефинисање пословних процеса израдом Листе пословних процеса је први корак у успостављању документованих процедура и изради Књиге пословних процеса.

Пословни процес представља скуп међусобно повезаних или условљених активности које се спроводе према утврђеном редоследу одређеном скупом пословних правила и које улазне елементе процеса претварају у конкретан резултат. Листа пословних процеса је преглед свих процеса који се одвијају у организацији. Поред идентификовања пословних процеса, овом листом се дефинишу и описују појединачне активности које чине сваки пословни процес.

Пословни процеси се дефинишу на нивоу мањих организационих јединица, али се на крају за целу организацију формира јединствена Листа пословних процеса која омогућава консолидацију и преглед

свих пословних процеса. Тако се идентични процеси који се одвијају у више различитих организационих јединица (припрема финансијског плана, кадровског плана и плана јавних набавки, пријем и отпрема поднесака, архивирање, израда нацрта и предлога решења итд.) не дефинишу као различити, већ као један процес на нивоу целокупне организације, који се затим у Листу пословних процеса уписује само једном као такозвани „хоризонтални“ процес. На тај начин се постиже конкретан резултат процеса који доприноси остварењу задатог циља.

Резултат овог првог корака израде Књиге пословних процеса је дефинисање и попис свих пословних процеса који постоје у организацији.

КЊИГА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА

Циљ израде писаних процедура је:
• **ДОКУМЕНТОВАЊЕ СВИХ ТРАНСАКЦИЈА И ПОСЛОВА И ОБЕЗБЕЂЕЊЕ РЕВИЗОРСКОГ ТРАГА** (могућност реконструкције сваке појединачне активности и њеног одобравања);
• **ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ОДГОВОРНОГ УПРАВЉАЊА – УПРАВЉАЧКА ОДГОВОРНОСТ** (законитост, економичност, ефикасност, ефективност и јавност);
• **ПОШТОВАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ;**
• **ОКВИР ЗА ОБАВЉАЊЕ ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА.**

ПРИЛОГ 5 | страна 49 **>** Пример идентификованих пословних процеса једне општине

Књига пословних процеса – мапе пословних процеса

У другом кораку израде Књиге пословних процеса пословни токови се даље разрађују кроз израду мапе за сваки дефинисани пословни процес.

Мапа пословног процеса обухвата шири дијапазон информација и, поред назива пословног процеса и активности, који су већ описани у Листи пословних процеса, дефинише и његов циљ, резултат, ризике, и процедуре. Израдом мапе се добија свеобухватан опис организације и њеног делокруга, а уочавају се и међусобна повезаност пословних процеса, евентуални недостаци свих описаних пословних процеса и њихова могућа унапређења у циљу побољшања рада целокупне организације.

За описивање ових процеса користи се образац Мапа пословних процеса. Начин на који ће се пословни процеси описати, односно облик и садржај ревизорског трага, нису стандардизовани, тако да свака организација може да користи описе пословних процеса које већ употребљава, или да прилагоди образац својим потребама и процесима које описује.

Резултат овог, другог, корака израде Књиге пословних процеса је детаљна разрада и опис свих пословних процеса који постоје у организацији чиме се даје свеобухватна слика о начину на који организација остварује своје пословне циљеве.

КЊИГА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА

1	**ЛИСТА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА**
	(за целу организацију)
2	**МАПА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА**
	документација о сваком процесу (кратак опис пословног процеса)
3	**ДОКУМЕНТАЦИЈА О СИСТЕМУ**
	документација о свакој процедури (вертикални преглед активности) – дијаграм тока активности

ПРИЛОГ 6 | страна 52 **>** Пример Мапе пословних процеса једне општине

Књига пословних процеса – процедуре

Трећи корак у изради Књиге пословних процеса је израда документације о систему, односно дефинисање, утврђивање и опис процедура кроз дијаграм тока активности.

Процедура ближе разрађује и детаљно описује поступак за спровођење пословног процеса, установљена је, документована, примењује се и ажурира по потреби. Писане процедуре имају за циљ уједначено поступање свих организационих јединица укључених у један процес, али их не треба претварати у упутство.

За приказивање процедура користе се детаљни текстуални и графички описи којима се дефинишу и одговорности и рокови (утврђени законом или другим прописима и актима) за спровођење активности у оквиру једног пословног процеса.

Дијаграм тока представља графички приказ описа процедуре и користан је јер пружа сажет преглед процеса и омогућава лако откривање недостатака, пошто даје јасну слику о разумевању поступка реализације процеса. Како би се уједначило поступање свих организационих јединица и усагласила општа форма и садржај писане процедуре, најбоље је за опис свих процедура користити један стандардизован образац на нивоу целе организације.

У израду Књиге пословних процеса укључене су све организационе јединице и сви запослени, што омогућава информисаност учесника у процесу о утврђеним процедурама, поступање у складу са њима и утврђивање одговорности за спровођење активности у оквиру процеса.

ПРОЦЕДУРА И УПУТСТВО

ПРОЦЕДУРА	**Процедура** описује поступак за реализовање једног процеса, односно хронологију активности повезаних у један процес. Она обухвата више учесника, па прецизира и њихове улоге и функције, тј. **КО**, **ШТА** и **КАДА** ради, *али не* и *како ради.*
	У суштини, ***процедура описује поступак реализације активности у оквиру процеса***.

УПУТСТВО	**Упутство** даје детаљна објашњења како треба спровести одређену активност у оквиру пословног процеса. Оно обухвата логичан хронолошки низ корака неопходних за реализацију одређене активности. Обично се односи на једну групу извршилаца (иста функција, радно место и сл.) те не дефинише ко, шта и када ради, већ искључиво **КАКО** ради.
	У суштини, ***упутство описује како се реализују одређене активности унутар једног пословног процеса***.

ПРИЛОГ 7 | страна 53 **>** Пример описа процедуре са дијаграмом тока

Управљање ризицима

Ризик је највећа претња по остварење циљева организације, како стратешких тако и оперативних. Ризик је могућност настанка догађаја који може неповољно утицати на остварење постављених циљева организације. Без добре праксе управљања ризицима, организација не може ефикасно управљати својим ресурсима. Управљање ризицима подразумева њихову идентификацију и опис, анализу, процену и рангирање по приоритетима, реаговање на ризике и праћење и извештавање.

Свака активност у организацији носи одређени ризик који може угрозити остваривање циљева процеса који се одвијају у оквиру организационих јединица или на нивоу целокупне организације. Досадашње финансијско управљање углавном се заснивало на праћењу наменског трошења буџетских средстава у складу са законом, али је сада трансформисано у финансијско управљање утемељено на праћењу реализације циљева и резултата, што захтева унапређење праксе управљања ризицима. Колико је развијен систем управљања ризицима, толико су развијене и контролне активности усмерене на подршку при реализацији постављених циљева, а не само на обезбеђивање законитости и правилности у раду и наменског трошења средстава.

Добра пракса управљања ризицима омогућава доношење квалитетнијих одлука, боље планирање и предвиђање и ефикаснију употребу ресурса, усредсређеност на приоритете и избегавање потенцијалних проблема који се могу јавити.

Управљање ризицима подразумева да организација има усвојену Стратегију управљања ризицима. Дефинисање те Стратегије подразумева и израду **Регистра ризика** како би се пописали, анализирали и проценили сви потенцијални ризици који могу негативно утицати на реализацију постављених циљева а представљају почетну тачку или добру основу за постављање оквира и правца стратегије.

ФАЗЕ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

1	ИДЕНТИФИКАЦИЈА И ОПИС РИЗИКА
2	АНАЛИЗА, ПРОЦЕНА И РАНГИРАЊЕ РИЗИКА
3	ОДГОВОР НА РИЗИКЕ
4	ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О РИЗИЦИМА

ПРИЛОГ 8 | страна 54 **>** Образац Регистра ризика организационе јединице

Регистар ризика – идентификација ризика

Документовање ризика је веома важно за успешно управљање ризицима, а Регистар ризика је један од кључних елемената у овом процесу. Регистар ризика је интерни документ сваке организације који по правилу садржи: циљ пословног процеса у оквиру којег је идентификован ризик, кратак опис ризика, процену нивоа резидуалног ризика, кратак преглед одабраних одговора на ризик, лица задужена за спровођење потребних активности и рокове за њихово извршење. Подаци из Регистра ризика користе се за израду извештаја и кратких информација који се достављају руководству, као и за израду и ажурирање Стратегије управљања ризицима.

Регистри ризика постоје на различитим нивоима у оквиру организације. Регистар на нивоу целокупне организације укључује све најзначајније ризике који погађају целу организацију (**стратешки ризици** који су повезани са стратешким циљевима), док регистри на нивоу мањих организационих целина (управа или одељења) обухватају ризике којима би требало управљати, али не на тако високом нивоу (**оперативни ризици**). У случају када постоје регистри (односно подрегистри) на нивоу мањих организационих јединица, Регистар ризика за целу организацију формира се на основу најзначајнијих ризика преузетих из тих подрегистара.

Идентификација и опис ризика је први корак у изради Регистра ризика.

Идентификација ризика је процес којим се идентификују и документују потенцијални догађаји и активности који могу угрозити посло-

вање организације, њен углед и поверење јавности у њу и квалитет пружања њених услуга, или довести до губитка средстава или имовине.

Након идентификовања, ризици се описују тако да се из њиховог описа види о којем се догађају ради, који је његов узрок и шта би могла бити његова последица, односно утицај на реализацију циљева организације. Важно је да се опишу потенцијални догађаји који могу угрозити реализацију циљева, а не уобичајени и свакодневни проблеми са којима се организација сусреће. У Регистар ризика уписују се ризици за које је ниво резидуалног ризика процењен као неприхватљив, те се предлаже увођење додатних контролних механизама, јер постојеће контроле нису довољно ефикасне за поступање по таквим ризицима.

ПРОБЛЕМИ КОД ОПИСА РИЗИКА

- **Не идентификује се стварни/најзначајнији узрок за настајање ризика, већ погрешан/периферан, што касније доводи до дефинисања неадекватних мера за њихово смањење.**
- **Наводи се више узрока за настајање ризика, те је обим активности за смањење ризика превелики, што може довести до одустајања од одговора на ризик.**
- **Опис узрока је недовољно јасан и не асоцира на адекватну меру за смањење ризика.**
- **Опис последице не приказује стварну тежину штете за реализацију циља, што касније доводи до дефинисања неадекватних мера за смањење ризика.**

ПРИЛОГ 9 | страна 55 **>** Примери добро и лоше описаног ризика

Регистар ризика
– анализа и процена ризика

Други корак у изради Регистра ризика је **анализа идентификованих и описаних инхерентних ризика**. Анализа ризика обухвата **процену утицаја** и **вероватноћу настанка** ризика, а потом и њихово рангирање како би се утврдили приоритетни (кључни) ризици и добиле информације за доношење одлука о одговору на њих. Полазна основа за процену ризика је добар опис инхерентних ризика са јасно дефинисаним и описаним узроцима и последицама.

Вероватноћа настанка и утицаја ризика најчешће се процењује на основу претходних искустава. **Утицај** се односи на значај финансијских или нефинансијских ефеката или последица којима би организација могла бити изложена у случају реализације ризика (мали, средњи или велики утицај). **Вероватноћа** се односи на могућност да ће се десити неповољан догађај (мала, средња и велика вероватноћа) и процењује се у односу на укупан број промена у пословном процесу у унапред одређеном временском периоду. Знатно је теже проценити утицај потенцијалног ризика од вероватноће његовог настанка, али су за процену ризика подједнако важна оба елемента. Изложеност ризику процењује се на основу матрице у којој се повезују утицај и вероватноћа (производ утицаја и вероватноће).

Пошто се процене, ризици се рангирају да би се утврдило који од њих представљају приоритете. У том смислу важно је разумети разлоге који се налазе иза оцењеног ризика и на основу њих утврдити да ли

су потребна његова даља истраживања и анализе. Приоритетни ризици су они за које је процењен највећи степен укупне изложености, при чему се нагласак најпре ставља на стратешке ризике, потом оперативне ризике који утичу на активирање стратешких ризика, као и на ризике од превара и неправилности, којима ће се бавити највише руководство организације. Ти ризици ће бити део Регистра целокупне организације, док ће остали оперативни ризици бити део подрегистра организационих јединица и њима ће се бавити руководиоци у чијој су оперативној надлежности.

ДЕФИНИЦИЈЕ

• **РИЗИК**	**Вероватноћа да ће одређени догађај настати и негативно утицати на остварење одређеног циља.**
• **ИНХЕРЕНТНИ РИЗИК**	**Ниво ризика пре предузимања било каквих активности за његово ублажавање.**
• **РЕЗИДУАЛНИ РИЗИК**	**Ниво ризика након предузимања активности за ублажавање ризика.**
• **КЉУЧНИ РИЗИЦИ**	**Ризици од највећег значаја за остваривање циљева организације.**

ПРИЛОГ 10 | страна 56 **>** Матрица за процену ризика са примером

Регистар ризика
– одговор на ризике

Трећи корак у изради Регистра ризика је **поступање по ризицима**.

Постоје четири основна начина поступања односно одговора на ризик:

1) **Избегавање ризика.** Неки ризици се могу делимично или потпуно избећи изменом или укидањем активности односно процеса, али је та могућност у јавном сектору веома ограничена (могуће је, на пример, код управљања пројектима ако се покаже да је угрожен однос између планираних трошкова и користи).

2) **Третирање (решавање) ризика.** Третирање се састоји у томе да организација, иако одређену активност наставља са ризиком, предузима радње/мере (контроле) да се ризик задржи на прихватљивом нивоу. Највећи број ризика се решава на овај начин, при чему је потребно дефинисати мере за управљање ризицима, рок и лице одговорно за спровођење мера. Мере које организација предузима ради смањења ризика називају се „контролне активности“, а њихов одабир зависи од дефинисаних узрока.

3) **Пренос ризика.** Најбољи одговор на неке ризике јесте да се ризици пренесу трећој страни или да се поделе с трећом страном (на пример, ангажовање осигуравајућег друштва којем се може платити преузимање ризика). Ова је опција нарочито погодна за умањивање финансијских ризика или ризика по имовину.

4) Толерисање ризика. Одређени ризици се могу толерисати у потпуности или делимично. Толерисање ризика значи да се не предузимају никакве мере јер трошкови тих мера нису сразмерни њиховој потенцијалној користи. За ризике који се толеришу, у Регистру ризика потребно је образложити и зашто је ризик прихваћен, односно зашто се њиме није могло управљати.

ВАЖНО

- **У идентификовање, описивање и анализу ризика је неопходно укључити све запослене како би се прегледали сви процеси и активности и идентификовали сви потенцијални ризици. Тако ће запослени укључени у процес боље разумети и прихватити ризике, али и одговоре на њих.**

- **Осим кључних ризика, у Регистру ризика могу да буду наведени и остали значајни ризици који захтевају праћење и који могу да буду од помоћи при редовном извештавању.**

- **Ризици на које руководилац организационе јединице не може утицати, или за које није надлежан, прослеђују се вишој управљачкој структури.**

ПРИЛОГ 11 | страна 58 > Пример Регистра ризика једне организационе јединице општинске управе

– Одговор на ризике контролне активности

Контролне активности су сви поступци, мере и активности предузете ради смањења ризика који могу утицати на остваривање циљева организације. Одабир и примена контролних активности директно зависе од добро спроведене и поуздане анализе ризика, а оне су сразмерне процењеном ризику. Да би биле ефикасне и сврсисходне, сви запослени их морају доследно спроводити.

Контролне активности се спроводе на свим организацијским нивоима, у различитим фазама пословних процеса и уз помоћ технолошког окружења. Обухватају читав скуп радњи и активности које могу бити и аутоматизоване, а свакако се заснивају на писаним правилима. Међутим, иако су поједине контролне активности већ обухваћене законодавним оквиром, сами прописи нису довољни за њихово спровођење: неопходно их је детаљније уредити интерним писаним процедурама како би се јасно и прецизно дефинисало које поступке и мере оне обухватају, како се и у којим фазама пословног процеса спроводе, као и ко је овлашћен и одговоран за њихову примену. Контролне активности морају бити документоване, односно мора постојати ревизорски траг о томе шта је контролисано и ко је и када извршио контролу. То подразумева да контролне активности обухватају и контролне листе, обрасце, формуларе или неки други писани или електронски траг о спроведеној контроли.

Постоји више врста контрола у зависности од времена и начина примене: **превентивне (**којима се спречавају грешке и неправилности и које су везане за поделу дужности и овлашћења); **детективне** (којима се откривају и исправљају грешке и неправилности); **корективне**

(којима се исправљају откривене грешке или неправилности); и **директивне** (којима се подстичу радње и догађаји неопходни за остварење циљева).

Контролне активности се не могу посматрати изоловано од ширег окружења. Иако оне највише зависе од процењених ризика и њихових узрока, саставни су део целокупног система интерних контрола јер начин на који се дефинишу и примењују зависи од међусобног односа свих осталих компоненти КОСО оквира.

КОНТРОЛЕ

1	**ПРЕВЕНТИВНЕ КОНТРОЛЕ**
	Политике и процедуре, стандарди, принцип раздвајања дужности, систем двоструког потписа, поступак одобрења, пренос овлашћења/одговорности, итд.
2	**ДЕТЕКТИВНЕ КОНТРОЛЕ**
	Потврђивање након плаћања, извештаји, банковна усклађивања, ревизија, провера испоручене робе, итд.
3	**КОРЕКТИВНЕ КОНТРОЛЕ**
	Планови за случај непредвиђених ситуација, осигурање, уговорне клаузуле, итд.
4	**ДИРЕКТИВНЕ КОНТРОЛЕ**
	Постављање јасно дефинисаних и специфичних циљева, одговарајућа организациона систематизација, обуке, итд.

ПРИЛОГ 12 | страна 62 **>** Дефиниција основних контрола у ЈЛС

Регистар ризика
– праћење и извештавање

Управљање ризицима је континуирани процес који подразумева праћење утврђених ризика како би се благовремено уочиле све промене везане за те ризике и о томе известили сви субјекти од значаја за реализацију циљева организације.

Последњи корак израде Регистра ризика подразумева праћење и извештавање о ризицима тако да руководиоци свих организационих јединица могу пратити да ли се ниво и профил ризика мења, да ли је управљање ризицима ефикасно и да ли треба предузети даље корективне мере како би се ризици свели на прихватљив ниво.

Праћење утврђених ризика обухвата и праћење спровођења мера за њихово смањење. Сваки руководилац организационе јединице обавезан је да, у оквиру своје надлежности, периодично ажурира процену ризика и прати спровођење мера за његово смањење. Резултати тог праћења уписују се у Регистар ризика да би учесници у систему управљања ризицима и доносиоци одлука правовремено имали потребне информације. Овај процес подразумева редовно ажурирање Регистра ризика на годишњем нивоу са посебним нагласком на новим ризицима.

Извештај о ризицима представља основу за припрему годишњег извештаја о спровођењу активности на примени и унапређењу система интерних контрола, односно финансијског управљања и контроле.

Систем извештавања о ризицима треба да руководиоцима организације омогући да у одговарајућим раздобљима (најмање једном годишње) добију информације о битним ризицима и мерама које се предузимају ради управљања ризицима. Извештавање се обликује према потребама организације, али је неопходно дефинисати његову учесталост, ко ће припремати извештаје, коме ће се они слати, ниво потребних детаља и сл.

ИЗВЕШТАЈ О РИЗИЦИМА

- **Кратак опис успостављеног система управљања ризицима у организацији**
- **Преглед најважнијих ризика (по појединим стратешким циљевима, или програмима/ пројектима/ процесима или врстама ризика)**
- **Објашњење начина поступања по најважнијим ризицима**
- **Информације о важнијим ризицима оствареним у претходном периоду**

ПРИЛОГ 13 | страна 63 > Извештај о ризицима

Стратегија управљања ризицима

Стратегија управљања ризицима одражава циљеве и користи од управљања ризицима и одговорност за управљање на свим нивоима организације. Она даје преглед оквира који ће се успоставити како би се успешно управљало ризицима, укључујући и активности праћења и провере управљања ризицима и подршке особама одговорним за њено спровођење.

Стратегија управљања ризицима представља структуиран и системски приступ утврђивању и управљању ризицима с обзиром да јој претходи низ активности на развоју система управљања ризицима које су заокружене израдом Регистра ризика. Сврха Стратегије је да побољша способност организације за реализацију стратешких циљева кроз управљање претњама и приликама као и да креира окружење које доприноси већем квалитету и ефикасности резултата у свим активностима и пословним процесима на свим организацијским нивоима. Основни елементи Стратегије су:

1) **Увод** – кратко образложење разлога за усвајање и циљева Стратегије управљања ризицима;

2) **Став организације према ризицима** – основни ставови организације према ризицима и управљању њима;

3) **Сврха и циљеви као полазна основа за управљање ризиком** – преглед планских и других докумената којима се описују циљеви на стратешком и оперативном нивоу и дефинише полазна основа за утврђивање ризика на нивоу организационих јединица;

4) **Процес управљања ризиком** – модел управљања ризицима који организација успоставља у складу са смерницама за управљање ризицима Централне јединице за хармонизацију;

5) **Улоге, овлашћења и одговорности** – овлашћења и одговорности свих учесника у систему управљања ризицима;

6) **Комуникација и едукација** – начини комуникације и размене информација о утврђеним ризицима на свим нивоима и међу свим запосленима;

7) **Кључни показатељи успеха** – кључни показатеље успеха и начин њиховог праћења на свим нивоима организације;

8) **Ажурирање Стратегије** – одређивање лица одговорних за праћење и ажурирање Стратегије у циљу процене њене успешности.

ПРЕПОРУКА

ЈЛС које немају јасну везу између циљева из стратешких докумената и циљева појединих организационих јединица, односно програма у буџету, као полазну основу за утврђивање ризика могу узети годишње програме рада организационих јединица у којима су циљеви и активности организационих јединица јасно повезани с програмима у буџету.

ПРИЛОГ 14 | страна 64 **>** Пример Стратегије управљања ризицима

Даљи развој и унапређивање система ФУК

Развој система ФУК је континуиран процес. Наиме, једном успостављен систем ФУК мора се стално пратити како би се проценило његово функционисање, адекватност, ефикасност и делотворност. Праћење и процена система ФУК подразумева да је успостављен систем добро документован да би се омогућило идентификовање његових слабости (посебно када је реч о интерним контролама), утврдиле мере потребне за превазилажење тих слабости и евентуалних недостатака и дефинисале и реализовале корективне мере и активности, што све представља полазну основу за планирање и унапређивање система ФУК.

Систем ФУК се најчешће оцењује путем самопроцене и интерне ревизије, али је неопходно и континуирано праћење активности које запослени предузимају у обављању својих дужности.

Одговорност за унапређење система ФУК је на руководиоцу ЈЛС, али сви запослени имају одређену улогу и одговорност како за успостављање, тако и за даље унапређење система:

- **Улога извршилаца** је најважнија у праћењу спровођења сопствених активности како би се оне реализовале на прописан начин. Извршиоци могу сами открити и исправити грешке и недостатке пре него што се проследе вишем хијерархијском нивоу. Поред тога, будући да извршиоци обављају већи део оперативних послова, имају и највише могућности да открију могуће проблеме и неправилности у постојећим процесима и контролним активностима, те су зато

дужни да пријаве све уочене неправилности (у складу са Смерницама за управљање неправилностима), слабости и ризике, али и да предложе адекватне мере за унапређење.

- **Улога руководилаца на средњем хијерархијском нивоу** је да сагледају функционисање и адекватност контролних активности за организациону јединицу за коју су надлежни, као и да утврде да ли се одређена подручја пословања надзиру квалитетно.
- **Улога руководилаца вишег хијерархијског нивоа** је да прате постојање ризика и сходно томе врше измене, као и да обезбеде реализацију одговарајућих радњи и мера у зависности од резултата праћења и процене. Њихова улога је и да креирају акциони план за отклањање слабости и недостатака који садржи корективне радње и мере и да осигурају његову реализацију.

САМОПРОЦЕНА

- **Самопроцена је свеобухватан поступак процене који се спроводи како би се утврдило тренутно стање и адекватност система ФУК.**
- **Спроводи се периодично (најчешће једном годишње) попуњавањем Годишњег извештаја о систему ФУК (Упитник о самооцењивању контроле) који се сваке године подноси Министарству финансија.**
- **Самопроцену треба схватити пре свега као алат за идентификовање недостатака, креирање корективних мера и унапређење постојећег система, а не као пуку обавезу извештавања Министарства финансија.**

Упитник за самооцењивање контрола је дат у
ПРИРУЧНИКУ ЗА ФУК МИНИСТАРСТВА ФИНАНСИЈА

ПРИЛОЗИ

Регулаторни оквир и литература

- Закон о буџетском систему (члан 2, 80, 81, 82 и 83), („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019), https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/NOVO-Zakon-o-budzetskom-sistemu-deo-koji-se-odnosi-na-IFKJ.pdf
- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, „Сл. гласник РС“, бр. 89/2019, https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/dokumenti
- Приручник за финансијско управљање и контролу Министарства финансија Републике Србије, https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2020/02/FUK-prirucnik-Compressed.pdf
- Обука за финансијско управљање и контролу (Модул 1, 2, 3 и 4) Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија Републике Србије, https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/e-learning-finansijsko-upravljanje-i-kontrola
- Смернице о систему делегирања Министарства финансија Републике Србије, https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/smernice-o-delegiranju.pdf
- Смернице за управљање неправилностима Министарства финансија Републике Србије, https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/finansijsko-upravljanje-i-kontrola
- Смернице за управљање ризицима Министарства финансија Републике Србије, https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/Smernice-za-upravljanje-rizicima-PIFC-tvining.pdf
- Модел Стратегије управљања ризицима, https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/Model-Strategije-upravljanja-rizicima-PIFC-tvining.pdf

Пример акционог плана ЈЛС за успостављање система ФУК

Пре почетка израде акционог плана заснованог на примеру датом у овом прилогу, корисно је одговорити на следећа питања:

	Да	Не
1. Да ли ваша ЈЛС има дефинисану визију?		
2. Да ли су процеси и активности у вашој ЈЛС устројени тако да вашу ЈЛС приближавају стању које је дефинисано у визији?		
3. Да ли је јасна веза између израде акционог плана успостављања система ФУК и приближавања стању описаном у визији?		
4. Да ли ваша ЈЛС има дефинисану мисију?		
5. Да ли су процеси и активности у вашој ЈЛС устројени тако да одражавају мисију ваше ЈЛС?		
6. Да ли је јасно на који начин се израда акционог плана успостављања система ФУК уклапа у мисију ваше ЈЛС?		
7. Да ли су дефинисани стратешки/кључни циљеви ваше ЈЛС?		
8. Да ли је јасно како ће успостављање система ФУК допринети остваривању циљева из питања 7?		

Уколико је један или више одговора „НЕ“, постоји велики ризик да израда акционог плана успостављања система ФУК неће у потпуности довести до жељеног унапређења финансијског управљања и контроле у вашој ЈЛС.

Ових осам питања су темељ на којима се граде све активности ЈЛС. Систем ФУК са интерним контролама прожима читав оквир за управљање ЈЛС и неопходно је да буде логичан наставак мисије, визије и стратешких циљева ЈЛС.

Други корак пре почетка израде акционог плана успостављања система ФУК јесте попуњавање листе о томе да ли су урађене све припремне радње. Потребно је на следећа питања одговорити са „ДА“ или „НЕ“. Ако је одговор на било које питање „НЕ“, треба предузети одговарајуће корективне радње.

Питање	Да	Не	Корективна радња
1. Да ли су доступни сви стратешки документи, као и документи којима су устројени интерни процеси (правилници, препоруке, систематизације и сл.)?			Прибавити све документе која недостају.
2. Да ли су анализирани сви стратешки документи и документи којима су устројени интерни процеси (правилници, препоруке, систематизације и сл.)?			Анализирати документе.
3. Да ли чланови радне групе имају знања и вештине потребне за идентификацију, сегментацију и груписање процеса?			Обезбедити одговарајућу литературу; спровести обуку за чланове радне групе. Спровести упоредну анализу поступања других ЈЛС.
4. Да ли чланови радне групе имају знања и вештине потребне за идентификацију ризика и процену њихове вероватноће и утицаја?			Обезбедити одговарајућу литературу; спровести обуку за чланове радне групе. Спровести упоредну анализу поступања других ЈЛС.
5. Да ли чланови радне групе имају потребна знања и вештине о алатима за управљање ризиком?			Обезбедити одговарајућу литературу; спровести обуку за чланове радне групе/ обезбедити консултантску подршку. Спровести упоредну анализу поступања других ЈЛС.
6. Да ли чланови радне групе имају потребне информације, знања и вештине везане за систем контроле у ЈЛС?			Обезбедити одговарајућу литературу; спровести обуку за чланове радне групе/ обезбедити консултантску подршку. Спровести упоредну анализу поступања других ЈЛС.
7. Да ли чланови радне групе функционишу као ефикасан тим?			Одржати тренинг тимске динамике; обезбедити алате.

За успешну израду акционог плана за успостављање система ФУК у ЈЛС неопходна је добра припрема. Да би тим који се бави овим изузетно битним послом успешно завршио поверени задатак, морају му бити доступне све потребне информације, знања, вештине, алати и методологија. Такође, ниједан тим састављен од чланова из различитих организационих делова ЈЛС неће сам по себи бити ефикасан, већ је потребно да се ураде припремне радње које ће омогућити да тим буде више од простог збира знања и вештина његових чланова.

ПРИМЕР АКЦИОНОГ ПЛАНА ЈЛС ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ФУК

Број	Кораци за увођење и развој система ФУК	Активности
1.	Дефинисање стратешких циљева и кључних пословних циљева	Дефинисати стратешке циљеве
		Дефинисати конкретне пословне циљеве који представљају жељене резултате
2.	Сегментација / приказ пословних процеса	Идентификовати и дефинисати све пословне процесе – Образац 1
		Описати све активности у оквиру пословних процеса
		Груписати пословне процесе – сегментација организације
3.	Опис и дијаграм пословних процеса и процедура	Сагледати списак пословних процеса и њихову повезаност – Образац 2
		Израдити дијаграм процедура – Образац 3
4.	Процена и управљање ризицима	Идентификовати све ризике везаних за сваки од циљева
		Дефинисати утицај и вероватноћу ризика да се задати циљ неће остварити
		Рангирати ризике у односу на вероватноћу и утицај
		Анализирати толерантност управе на ризике
		Оценити постојање и адекватност контрола у организационим јединицама
		Препоручити накнадне активности и пратити њихово спровођење
		Израдити Регистар ризика и Стратегију управљања ризицима
5.	Корективне активности	Анализирати спроведене контроле
		Анализирати постојеће и очекиване контроле
		Припремити акциони план за корективне радње
		Сачинити сумарни извештај о интерним контролама
		Успоставити стандарде извештавања Централне јединице за хармонизацију
6.	Извештавање о финансијском управљању и контроли	Ускладити са Радном групом упитник који укључује пет међусобно повезаних компоненти система интерне контроле
		Стални преглед – годишње самооцењивање спроводити са циљем да се процени остварени напредак и ефикасност у спровођењу интерне контроле

Одговорна особа	2019. квартал			2020. квартал			Датум завршетка	Резултати
	II	III	IV	I	II	III		
Руководилац за ФУК							30.04.2019.	Дефинисани стратешки циљеви Конкретизовани пословни циљеви за сваку пословну активност
Руководилац за ФУК							30.04.2019.	
Руководилац за ФУК и Радна група							31.07.2019.	Попис пословних процеса
Руководилац за ФУК и Радна група							30.10.2019.	Опис пословних процеса и попис процедура
							28.02.2020.	Опис и дијаграм процедура
Руководилац за ФУК и Радна група							31.05.2020.	Израђен Регистар ризика Израђена Стратегија управљања ризицима
Руководилац за ФУК и Радна група							31.07.2020.	Извештај о извршеној анализи спроведених контрола Израђен Акциони план за корективне радње Извештај о интерним контролама
Руководилац за ФУК и Радна група								
Руководилац за ФУК и Радна група								
Руководилац за ФУК и Радна група								
Руководилац за ФУК								
Руководилац за ФУК и Радна група							30.09.2020.	Извештај о извршеној самопроцени интерних контрола
Руководилац за ФУК и Радна група								

Пример одлука о именовању руководиоца за ФУК и радне групе

На основу члана 81 Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“ бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015 и 99/2016), члана 10 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 99/2011 и 106/2013) и члана 48 Статута општине (назив општине), председник општине (назив општине) доноси

РЕШЕЊЕ

О ИМЕНОВАЊУ РУКОВОДИОЦА ОДГОВОРНОГ ЗА ФИНАНСИЈСКО УПРАВЉАЊЕ И КОНТРОЛУ

I

Именује се (име, презиме), заменик председника општине (назив општине), за руководиоца одговорног за увођење и развој система финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: „ФУК“) у општини (назив општине) (у даљем тексту: „руководилац за ФУК“).

II

За обављање оперативних послова на увођењу и развоју система финансијског управљања и контроле у општини (назив општине) и доношење Стратегије управљања ризицима биће образована радна група која ће за свој рад одговарати руководиоцу за ФУК и председнику општине.

III

Послове и одговорности из овог решења руководилац за ФУК преузима почев од 30. марта 2017. године.

IV

Ово решење ступа на снагу даном доношења.

V

Решење доставити: (име, презиме), заменику председника општине (назив општине); Одељењу за општу управу и заједничке послове; и а/а.

Број: 40-1/2017
Дана: 30.03.2017.

ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ
(име, презиме, потпис)

На основу члана 81 Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“ бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015 и 99/2016), члана 10 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 99/2011 и 106/2013) и члана 48 Статута општине (назив општине), председник општине (назив општине) доноси

РЕШЕЊЕ

О ОБРАЗОВАЊУ РАДНЕ ГРУПЕ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ, ПРАЋЕЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ

I

Образује се Радна група за успостављање, праћење и спровођење система финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: „Радна група“).

II

Радна група се образује у следећем саставу:

– (име, презиме), заменик председника општине, руководилац Радне групе;

– (име, презиме), начелник општинске управе, заменик руководиоца Радне групе;

– (име, презиме), правобранилац општине (назив општине), члан;

– (име, презиме), секретар скупштине општине, члан;

– (име, презиме), руководилац Одељења за буџет и финансије;

– (име, презиме), руководилац Одељења за општу управу и заједничке послове, члан;

– (име, презиме), руководилац Одељења за привреду и друштвене делатности, члан;

– (име, презиме), руководилац Одељења за урбанизам и комунално-стамбене послове, члан;

– (име, презиме), руководилац Одељења за инспекцијске послове, члан.

III

Задатак Радне групе је да организационо успостави систем финансијског управљања и контроле, као свеобухватни систем интерних контрола који ће обезбедити разумно уверавање да ће се циљеви општине (назив општине) остварити кроз:

1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;

2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;

3) добро финансијско управљање; и

4) заштиту средстава и података.

IV

У циљу успостављања финансијског управљања и контроле неопходно је да Радна група спроведе следеће активности:

– попише и опише пословне процесе;
– изради Мапе пословних процеса;
– идентификује пословне процесе који нису прописани у писаном облику;
– утврди контролно окружење;
– идентификује и процени ризике и одреди начине управљања ризицима;
– успостави контролне активности које обухватају писмене политике и процедуре и њихову примену, а које ће пружити разумно уверавање да су ризици за постизање циљева ограничени на прихватљив ниво;
– успостави систем информисања, комуникације и ефективног, благовременог и поузданог извештавања;
– успостави систем контрола и функционисања финансијског управљања;
– утврди начин праћења и процене адекватности и функционисања успостављеног система финансијског управљања и контроле; и
– сачини предлог Стратегије управљања ризицима.

V

Послове наведене у овој одлуци Радна група ће обављати почевши од 31. марта 2017. године.

VI

Ово решење ступа на снагу даном доношења.

VII

Решење доставити: руководиоцу и свим члановима Радне групе; Одељењу за општу управу и заједничке послове; и а/а.

Број: 40-4/2017

Дана: 31.03.2017.

ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ

(име, презиме, потпис)

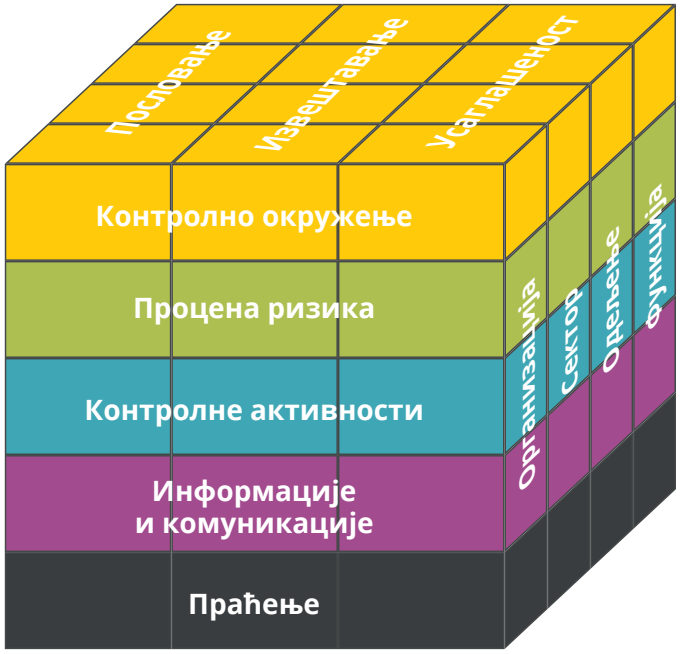
Матрица КОСО компоненти и принципа

КОСО оквир омогућава организацији да ефикасно и ефективно развије одговарајући систем интерне контроле који подразумева прилагођавање променама пословног и оперативног окружења, адекватан одговор на ризике како би се они свели на прихватљив ниво и подршку здраворазумском доношењу одлука и управљању организацијом. КОСО оквир омогућава флексибилан приступ креирању система интерних контрола заснованог на утврђеним принципима и дозвољава прилагођавање интерних контрола специфичностима сваке организације.

Креирање и успостављање ефикасног и адекватног система интерних контрола може бити изазов за ЈЛС, будући да није лако свакодневно управљати организацијом и ефикасно и ефективно реализовати операције. Наиме, ефикасан систем интерних контрола захтева строго поштовање правила и процедура и употребу здравог расуђивања у примени интерних контрола у свакодневном пословању. КОСО оквир има за циљ да помогне руководиоцима и запосленима да успоставе оквир интерне контроле тако што даје детаљан преглед елемената који чине систем интерне контроле и тако омогућава запосленима и руководиоцима да продубе познавање и разумевање система интерних контрола, што им све заједно олакшава свакодневни посао. Осим тога, КОСО оквир може да послужи и као основа за процену ефикасности и адекватности успостављеног система интерних контрола тиме што детаљно описује свих 17 принципа помоћу којих се врши та процена, показује на који начин су контроле и принципи присутни и како функционишу и како се компоненте међусобно надовезују и допуњују.

Табела у наставку даје упоредни преглед КОСО компоненти и принципа у оквиру сваке од тих компоненти, као и могуће примере којима ЈЛС могу задовољити критеријуме сваког принципа. Ова табела омогућава оквирну процену тренутног стања интерних контрола у једној организацији, али може бити корисна и касније, након успостављања система, када може послужити као контролна листа за утврђивање

евентуалних пропуста или касније унапређење система интерних контрола. КОСО оквир може да се користи за анализу било које појединачне компоненте, као и међусобне повезаности принципа из различитих компоненти. У зависности од потреба сваке ЈЛС приликом успостављања система ФУК, свака од компоненти може се анализирати мање или више детаљно. У наставку је приказан и пример интегрисаности различитих принципа и компоненти КОСО оквира у систем интерних контрола ЈЛС.



КОМПОНЕНТЕ КОСО ОКВИРА	ПРИНЦИПИ	ПРИМЕРИ ПОКАЗАТЕЉА ПРИНЦИПА
Контролно окружење	1. Посвећеност интегритету и етичким вредностима	• Донети су и примењују се Етички кодекс запослених у ЈЛС, План за борбу против корупције, Кодекс понашања запослених или други правилници/упутства или документи којима се дефинише понашање супротно етичким нормама и дисциплинске мере које се предузимају у таквим случајевима • Успостављене су процедуре за одступања од правила
	2. Надзор органа управљања над интерним контролама	• Успостављене су процедуре извештавања Већа • Успостављене су процедуре извештавања Скупштине
	3. Успостављање структура и линија извештавања, као и система надлежности и одговорности	• Организациона структура је оптимална за вршење послова и омогућава испуњавање циљева • Систематизација радних места садржи детаљан опис послова, надлежности и одговорности сваког радног места • Успостављене су писане процедуре за извештавање • Одржавају се редовни колегијуми/састанци руководилаца у циљу размене информација, а записници са њих доступни су свим запосленима • Успостављена је процедура за извештавање екстерних страна
	4. Посвећеност привлачењу, развоју и задржавању стручних појединаца	• Нови радници запошљавају се путем јавног конкурса и на основу релевантних критеријума и квалификација • Стално се ажурира систематизација радних места са описом посла (укључујући и одговорности и надлежности) • Постоје планови замене запослених (ко кога мења када је неко од запослених на годишњем одмору и сл.) • Успостављен је систем за обуку запослених
	5. Одговорност запослених за реализацију својих задужења у погледу интерне контроле	• Систематизација радних места садржи опис посла (укључујући и одговорности, овлашћења и надлежности) • Успостављен је систем процене учинка запослених који обухвата и подстицаје, награде и казне сходно учинку
Процена ризика	6. Дефинисање јасних циљева који омогућавају идентификацију и процену релевантних ризика	• Стратешки и оперативни циљеви дефинисани су кључним документима (опште или секторске стратегије, годишњи планови организационих јединица, итд.) • Кључни ризици по стратешке и оперативне циљеве дефинисани су у релевантним документима (стратегије, планови, годишњи извештаји, итд.)
	7. Анализа ризика као основ за одлучивање о начину управљања ризицима	• Регистар ризика или списак кључних процењених ризика по стратешке и оперативне циљеве дефинисан је и редовно се ажурира • Документован је одговор руководства на ризике • Усвојена је Стратегија управљања ризицима

КОМПОНЕНТЕ КОСО ОКВИРА	ПРИНЦИПИ	ПРИМЕРИ ПОКАЗАТЕЉА ПРИНЦИПА
Процена ризика	8. Процена ризика од могућности преваре	• Усвојен је Правилник о рачуноводственим политикама и буџетском рачуноводству • Јасно су дефинисане процедуре за финансијске трансакције • Јасно је дефинисана политика/процедура заштите имовине (нпр. од крађе, намерног уништавања или губитка средстава)
	9. Идентификовање и анализа промена које могу значајније утицати на систем интерне контроле	• Ажурирана је Стратегија управљања ризицима (уколико је дошло до промене у регулаторном, привредном или физичком окружењу) • Ажуриран је Регистар ризика • Израђен је Извештај о ризицима, спроведеним и планираним мерама за ублажавање ризика
Контролне активности	10. Одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво	• Јасно су дефинисане и примењене интерне процедуре и правила са „уграђеним“ контролним активностима за кључне процесе у области буџета и финансија, јавних набавки, рачуноводства, финансијског планирања и извештавања, исплате зарада, итд. • Усвојен је Правилник о буџетском рачуноводству и рачуноводственим политикама којим се дефинишу овлашћења и поделе дужности уз рачуноводствене контроле • Усвојен је Правилник о јавним набавкама који обухвата правила и процедуре у вези овлашћења, надлежности и физичке контроле • Постоје писана упутства за пренос надлежности и одговорности (одобрење, овлашћење, верификација, двоструки потпис, итд.) • Постоје писане процедуре или упутства за управљање документима, архивирање и чување докумената, управљање људским ресурсима, итд.
	11. Одабир и развој општих контролних активности информационих технологија у пословним информационим системима	• Јасно су дефинисане дозволе за приступ информационом систему у складу са описом посла и надлежностима сваког запосленог • Редовно се праве копије података које се чувају на одговарајући начин • Најновији рачунарски програми се користе у циљу заштите података
	12. Спровођење контролних активности кроз политике које дефинишу очекивања и кроз процедуре у којима се те политике реализују	• Усвојени су правилници, процедуре и/или упутства за кључне финансијске и административне пословне процесе са „уграђеним“ контролним активностима • Успостављен је одговарајући принцип раздвајања дужности за кључне финансијске процесе

КОМПОНЕНТЕ КОСО ОКВИРА	ПРИНЦИПИ	ПРИМЕРИ ПОКАЗАТЕЉА ПРИНЦИПА
Информације и комуникације	13. Употреба релевантних и квалитетних информација у сврху интерне контроле	• За све кључне извештаје установљени су одговарајући обрасци • За извештавање се користе признати и званични подаци
	14. Интерна размена информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу	• Успостављена је процедура за управљање документима • Интерна комуникација одвија се путем службене адресе електронске поште • Успостављене су писане процедуре за интерну комуникацију
	15. Комуникација са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање интерне контроле	• Успостављене су писане процедуре за екстерну комуникацију • Успостављена је процедура за жалбе и притужбе грађана • Успостављена је процедура за поступање по Закону о слободном приступу информацијама
Праћење	16. Спровођење редовних и/или посебних процена како би се утврдило да ли су компоненте интерне контроле успостављене и да ли функционишу	• Самопроцена се спроводи у склопу процеса годишњег извештавања Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) о адекватности система ФУК у циљу утврђивања његових слабости • Успостављена је функција интерне ревизије која врши периодичне и непланиране ревизије у циљу утврђивања слабости контролних активности и њиховог отклањања • Постоји екстерна ревизија • Усвојен је Акциони план за отклањање слабости система интерне контроле
	17. Процењивање слабости у систему интерних контрола и благовремено извештавање одговорних лица о њима	• Успостављен је систем за управљање неправилностима • Документују се мере предузете за отклањање неправилности • Прате се и бележе изузеци од постојећих процедура и о њима се извештава • Израђују се извештаји интерне ревизије и поступа се по њиховим налазима • Поступа се по налазима извештаја Државне ревизорске институције (ДРИ) • Постоје политика и процедуре за заштиту узбуњивача

Пример интегрисаности и утицаја интерних контрола различитих компоненти и принципа у један од принципа КОСО оквира

Компонента	**КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ**
Принцип	**3. Успостављање структура и линија извештавања и система надлежности и одговорности**

Контроле садржане у другим принципима или компонентама које могу утицати на принцип	**КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ**	**ИНФОРМАЦИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈА**	**ПРАЋЕЊЕ**
	Успостављена је оптимална организациона структура са систематизацијом радних места која садржи детаљне описе послова, надлежности и одговорности сваког радног места и сваког запосленог.	Највише руководство одржава редовне колегијуме на којима се информише о најважнијим оперативним питањима и релевантним кључним ризицима на основу информација добијених из релевантних извора (интерни извештаји организационих јединица, жалбе грађана, итд.).	Интерна ревизија спроводи непланирану ревизију и процену система интерних контрола у вези са контролним окружењем, при чему је нагласак на адекватности линија надлежности и одговорности у вези са процесима који су изложени највишем степену ризика.

Пример листе пословних процеса једне општине

Организациона јединица Редни број	Одељење за финансије, ЛПА и јавне набавке ПОСЛОВНИ ПРОЦЕС
1.	Планирање, припрема и израда буџета
2.	Праћење извршења буџета и управљање консолидованим рачуном трезора
3.	Финансијско извештавање
4.	Послови рачуноводства
5.	Попис имовине и обавеза
6.	Издавање пореског уверења
7.	Утврђивање пореске обавезе (порез, такса, накнада)
8.	Наплата пореске обавезе
9.	Пореска контрола
10.	Вођење пореског књиговодства за изворне јавне приходе
11.	Припремање, израда и измене плана јавних набавки
12.	Спровођење поступка јавних набавки
13.	Извештавање у поступку јавне набавке

Организациона јединица Редни број	Одељење за друштвене делатности и заједничке послове ПОСЛОВНИ ПРОЦЕС
14.	Израда и реализација Локалног акционог плана запошљавања (ЛАПЗ)
15.	Послови у области образовања и васпитања
16.	Праћење и спровођење прописа у области друштвене бриге о деци
17.	Утврђивање права на стицање статуса енергетски угроженог купца
18.	Поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја
19.	Утврђивање права на новчану накнаду по различитим основама
20.	Суфинансирање пројеката у области културе/спорта/социјалне и здравствене заштите/заштите животне средине
21.	Борачко-инвалидска заштита
22.	Послови повереника за избеглице и миграције
23.	Послови у вези са ванредним ситуацијама и превентива у области безбедности и здравља на раду

Организациона јединица Редни број	Одељење за општу управу и људске ресурсе ПОСЛОВНИ ПРОЦЕС
24.	Вођење матичних књига
25.	Упис и промена података у јединственом бирачком списку и издавање потврде о бирачком праву
26.	Пријем, отпрема и архивирање докумената
27.	Издавање уверења о којима се води службена евиденција
28.	Управљање људским ресурсима и радни односи
29.	Одржавање електронског информационог система, рачунарске мреже и базе података у Општини
30.	Послови скупштине општине и општинског већа

Организациона јединица Редни број	Одељење за општу управу и људске ресурсе ПОСЛОВНИ ПРОЦЕС
31.	Потврђивање пројекта парцелације/препарцелације
32.	Издавање информације о локацији
33.	Спровођење обједињене процедуре
34.	Потврђивање урбанистичког пројекта
35.	Издавање одобрења за привремене монтажне објекте на површини јавне намене
36.	Доношење решења о уклањању објеката склоних паду
37.	Административни пренос непокретности
38.	Експропријација/Деекспропријација
39.	Озакоњење
40.	Одређивање земљишта за редовну употребу објекта
41.	Успостављање права службености на грађевинском земљишту у јавној својини јединице локалне самоуправе
42.	Координација израде просторних и урбанистичких планова и измене и допуне постојећих урбанистичких планова
43.	Вршење инспекцијског надзора
44.	Прибављање, отуђење и размена грађевинског земљишта и других непокретности у јавној својини
45.	Издавање у закуп грађевинског земљишта и других непокретности у јавној својини
46.	Упис стамбене заједнице у регистар и издавање решења о упису стамбене заједнице и управника у регистар
47.	Исељење бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеној згради
48.	Претварање права коришћења или права закупа у право својине на грађевинском земљишту

Организациона јединица Редни број	Одељење за привреду и заштиту животне средине ПОСЛОВНИ ПРОЦЕС
49.	Припрема и реализација програма развоја пољопривреде
50.	Промена намене пољопривредног земљишта
51.	Израда годишњег Програма заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта
52.	Промена намене обрадивог пољопривредног земљишта
53.	Праћење рада јавних предузећа
54.	Послови у области туризма и угоститељства
55.	Послови у области водопривреде
56.	Регистрација предузетника и њихових пословних промена
57.	Израда планског система општине
58.	Управљање пројектима
59.	Процена утицаја на животну средину
60.	Давање мишљења на Стратешку процену утицаја Плана
61.	Праћење квалитета елемената животне средине
62.	Издавање интегрисане дозволе
63.	Издавање дозволе за третман отпада

ВАЖНО

Врло је вероватно да неће све ЈЛС имати идентично дефинисане процесе, као и да ће се број процеса разликовати од једне до друге ЈЛС. Такође, активности које су само део процеса у једној ЈЛС могу у другим ЈЛС представљати потпуно независне процесе. Као што нема једне стандардизоване и најбоље сегментације пословних процеса, тако неће бити ни стандардизованог система ФУК. Успостављање система ФУК је прилика да се размисли о томе да ли су процеси оптимално организовани.

Пример мапе пословних процеса једне општине

МАПА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА – Образац 2	
Шифра пословног процеса	Назив пословног процеса
IV-01-3	Обављање послова рачуноводства
Организациона јединица:	Одељење за буџет и финансије
Руководилац организационе јединице:	Руководилац одељења
Циљ пословног процеса	Благовремено, хронолошки, тачно и ажурно евидентирање свих пословних догађаја, односно вођење свеобухватне евиденције о финансијским трансакцијама у складу са Уредбом о буџетском рачуноводству
Основни ризици	Неблаговремено достављена документација, неовлашћен приступ програму, недовољан износ на апропријацији

Кратак опис пословног процеса	
Улаз:	Документација за књижење
Активности:	1. Пријем, контрола и обрада рачуноводствене исправе и плаћање рачуна/фактура 2. Контрола и евидентирање валидне документације у КУФ 3. Обрачун и исплата плата 4. Књижење пословних промена 5. Вођење Главне књиге, Дневника и помоћних књига и аналитичких евиденција 6. Вођење Благајничког дневника и предаја Благајничког дневника на књижење 7. Закључивање пословних књига 8. Отварање почетног стања 9. Израда Решења о упућивању на службени пут у иностранство; завођење налога за службено путовање, обрада и исплата путних налога у земљи 10. Унос података у програм ликвидатуре, израда налога и вршење обрачуна 11. Слање Трезору захтева за исплату који су у складу са Финансијским планом директног корисника 12. Усаглашавање потраживања и обавеза (израда ИОС обрасца) 13. Подношење пореских пријава 14. Утврђивање стварног стања 15. Утврђивање разлика између стварног и књиговодственог стања
Резултат:	Благовремено и тачно евидентиране све пословне промене

Шифра процедуре	Назив процедуре
IV-01-3.1	Процедура за књижење пословних промена
IV-01-3.2	Процедура за попис имовине, потраживања и обавеза
IV-01-3.3	Процедура за обрачун и исплату плата

Пример описа процедуре са дијаграмом тока

ДОКУМЕНТАЦИЈА О СИСТЕМУ – ПРОЦЕДУРЕ – Образац 3

Шифра и назив процедуре	
IV-01-3.1	Процедура за књижење пословних промена

Закони и прописи	Закон о буџетском систему, Уредба о буџетском рачуноводству

Документација о систему (вертикални преглед) – Процедуре

Дијаграм тока	Активности	Одговорно лице	Документа
Почетак	Пријем документације	Службеник за извршење послова трезора	Захтев за плаћање
Активност	Књижење прве врсте преноса	Службеник за извршење послова трезора	Захтев за плаћање, Решење за пренос средстава
Активност	Штампа извода	Службеник за буџетско рачуноводство и извештавање	Извод
Активност	Прикупљање документације	Службеник за буџетско рачуноводство и извештавање	Решење за пренос средстава, захтев за плаћање, фактуре, трошковници
Контрола	Контрола да ли је плаћање извршено и да ли је сва документација на основу које се врши књижење потписана	Службеник за буџетско рачуноводство и извештавање	
Одлука	Одобрење за вршење књижења пословних промена	Шеф трезора	Верификован налог за књижење
Активност	Књижење пословних промена са извода	Службеник за буџетско рачуноводство и извештавање	Налог за књижење
Активност	Одлагање документације у регистратор	Службеник за извршење послова трезора, извршилац на пословима обрачуна плата	
Крај			

Образац регистра ризика организационе јединице

Оперативни циљ / циљ пословног процеса	Ризик (кратак опис ризика – главни узрок ризика и потенцијалне последице)	Ниво резидуалног ризика			Одговор на ризик (третирати, пренети или толерисати ризик)[2]	Мера за управљање ризиком	Рок за извршење планираних радњи	Одговорна особа
		Утицај	Вероватноћа	Укупно				

2 У случају да се ризик толерише (у целости или делимично), објаснити зашто се то чини.

Пример описа ризика

ЛОШЕ ОПИСАН РИЗИК	ДОБРО ОПИСАН РИЗИК
Недостатак запослених	**Могућност кашњења исплата** услед недовољног броја и преоптерећености извршилаца може довести до кршења уговорних обавеза и блокаде рачуна.
Некомпетентност запослених	Услед недовољног знања у одређеним областима, може доћи до **неадекватног одговора на захтеве судских спорова** што за последицу може имати губитак финансијских средстава.
Недовољна координација организационих јединица	Могућност **кашњења у припреми буџета** услед недовољне координације организационих јединица може онемогућити реализацију појединих програма.
Неусаглашеност приоритета са реалним потребама ЈЛС	Ако у планирању буџета не учествују сви руководиоци, може доћи до недостатка квалитетних информација услед чега **буџет неће бити усаглашен са реалним потребама организације**, а то може онемогућити реализацију појединих програма.
Смањен број туриста	**Недовољна заинтересованост туриста за туристичку понуду општине** услед недостатка промотивних активности може за последицу имати смањене приходе од туризма.
Слаба понуда понуђача у поступцима јавних набавки	**У поступцима јавних набавки се може појавити мали број квалитетних понуђача** услед лоше дефинисаних критеријума за одабир понуђача, што за последицу може имати радове лошег квалитета који могу изазвати негодовање грађана и губитак угледа Општине.
Избегавање поступка јавне набавке	**Дељење вредности набавке** како би се избегло обавезно покретање поступка јавне набавке може за последицу имати новчане казне услед незаконитог поступања.

Матрица за процену ризика 3x3

Ризици се процењују на основу две врсте улазних информација – процене утицаја ризика и процене вероватноће појаве ризика. Укупна изложеност ризику добија се множењем бодова за утицај са бодовима за вероватноћу (тако ризик са највећим утицајем и највећом вероватноћом, које бодујемо оценом три, може добити највише девет бодова).

Укупна изложеност ризику може бити „ниска“ (оцена 1, 2), „средња“ (оцена 3, 4) и „висока“ (оцена 6, 9). Резултати процене се евидентирају у Регистру ризика. Код утврђивања границе прихватљивости ризика, ЈЛС полази од „приступа семафора“, при чему ризици обележени зеленом бојом не захтевају даље деловање, ризике означене жутим треба надзирати и управљати њима док се не сведу на „зелени“ ниво (ако је могуће), а ризици обележени црвеним захтевају хитно реаговање.

УТИЦАЈ	3 Велики	3	6	9
	2 Средњи	2	4	6
	1 Мали	1	2	3
		3 Велика	2 Средња	1 Мала
		ВЕРОВАТНОЋА		

ПРЕДЛОГ ОЦЕЊИВАЊА ЗА ПРОЦЕНУ УТИЦАЈА		
Велики	3	Прекид основних програма/пружања услуга грађанима Велики финансијски губици и/или значајан губитак имовине Велика штета за животну средину Притисак јавности за смену руководства
Средњи	2	Прекид неких основних програма или услуга Значајни финансијски губици и/или губитак имовине са умереним последицама Извесне штетне последице по животну средину Утицај на пословне циљеве нижих приоритета Негативни медијски извештаји
Мали	1	Кашњење мање значајних пројеката/услуга Минимални финансијски губици и/или губици имовине мале вредности Привремене штетне последице по животну средину Мање повреде права

ПРЕДЛОГ ОЦЕЊИВАЊА ЗА ПРОЦЕНУ ВЕРОВАТНОЋЕ		
Велика	3	Очекује се да ће се овај догађај јавити у већини случајева
Средња	2	Догађај се понекад може јавити
Мала	1	Мало је вероватно да ће се догађај јавити

Јединица локалне самоуправе сматра ризик „критичним“ ако је оцењен највећом оценом ризика (6 или 9) у некој од следећих ситуација:

- када ризик представља директну претњу успешном завршетку пројекта/активности;
- ако ће ризик проузроковати знатну штету интересима ЈЛС (грађани, добављачи, влада, суфинансијери итд.);
- ако је последица ризика повреда закона и других прописа;
- ако ће ризик довести до значајних финансијских губитака;
- ако се доводи у питање сигурност запослених; и
- у било ком случају озбиљног утицаја на углед и репутацију ЈЛС и њене управе.

Регистар ризика једне организационе јединице општинске управе

Организациона јединица	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ
Циљ	**Ризик** **(кратак опис ризика: главни узрок ризика и потенцијалне последице)**
Процес: ОУ1.1-01 Израда свеобухватне, квалитетне, прецизне, јасне, правовремене и законите Одлуке о буџету	Због недовољног броја извршилаца у Одељењу за финансије и буџет може доћи до неблаговременог планирања и припреме буџета, што за последицу може имати кашњење у изради нацрта Одлуке о буџету, непотпуну Одлуку или недовољно јасну односно прецизну Одлуку.
	Због кашњења информација (упутстава, препорука, образаца, фискалних стратегија и сл.) из надлежног министарства могу изостати елементи потребни за припрему Упутства за припрему нацрта буџета, што за последицу може имати кашњење у изради Упутства које се доставља буџетским корисницима, као и кашњење у изради нацрта Одлуке о буџету.
	Због неодговорног понашања буџетских корисника може доћи до кашњења у изради и достављању предлога финансијских планова, услед чега може доћи до кашњења у изради нацрта Одлуке о буџету.
Процес: ОУ1.1-02 Правовремено измиривање свих новчаних обавеза у складу са Законом о роковима измирења новчаних обавеза, уз одржавање ликвидности буџета и контроле наменског и законитог трошења буџетских средстава	Због недовољног броја извршилаца у Одељењу за финансије и буџет може бити онемогућено правовремено измиривање новчаних обавеза, што за последицу може имати санкције од вишег нивоа власти.
	Због нереалног планирања буџета, умањења прихода локалним заједницама на основу нових прописа и кашњења трансфера са вишег нивоа власти може доћи до неликвидности буџета, а, као последица тога, и кашњења у измиривању новчаних обавеза и кршења одредби Закона о роковима измирења новчаних обавеза.
	Због пропуста у систему Централног регистра фактура може доћи до обуставе трансфера, што може да онемогући измирење новчаних обавеза о року доспећа, односно да спречи извршење буџета.
	Због неажурности и неодговорности, буџетски корисници могу неблаговремено доставити захтеве и документацију, због чега може доћи до кашњења у измирењу новчаних обавеза и кршења одредби Закона о роковима измирења новчаних обавеза.

ОДЕЉЕЊЕ ЗА ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ					
Ниво резидуалног ризика			Одговор на ризик (третирати, пренети или толерисати ризик)	Рок за извршење планираних радњи	Одговорна особа
Утицај	Вероватноћа	Укупно			
3	3	9	Третирање ризика Слање захтева за пријем нових радника надлежним органима	До 5. дана у месецу	Начелник општинске управе
3	2	6	Толерисање ризика Не може се извршити озбиљнији утицај на виши ниво власти, па се овај ризик једино може толерисати	/	/
2	2	4	Третирање ризика Обавештавање извршних органа ради доношења одређених санкција: опомене, упозорења, забрана преузимања обавеза	7 календарских дана по истицању законског рока за достављање предлога финансијских планова буџетских корисника	Руководилац Одељења за финансије и буџет
3	2	6	Толерисање ризика Не може се одговорити на ризик јер ангажовање нових извршилаца зависи од сагласности вишег нивоа власти	/	/
3	2	6	Третирање ризика - Привремена обустава извршења буџета - Израда ребаланса буџета – смањење, тј. успостављање равнотеже на нижем нивоу	- Привремена обустава извршења појединих расхода и издатака али не дуже од 45 дана од дана појаве неликвидности -Доношење ребаланса у истом року	Руководилац Одељења за финансије и буџет
3	3	9	Толерисање ризика Овај ризик не зависи од локалне самоуправе, па се једино може толерисати	/	/
3	2	6	Третирање ризика Слање опомена и упозорења, преглед корисника који касне са измиривањем новчаних обавеза	До 5. дана у месецу за претходни месец	Руководилац Одељења за финансије и буџет

Организациона јединица	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ
Циљ	**Ризик (кратак опис ризика: главни узрок ризика и потенцијалне последице)**
Процес: ОУ1.1-03 Благовремено, хронолошки исправно, тачно и ажурно евидентирање свих пословних догађаја, односно вођење свеобухватне евиденције о финансијским трансакцијама у складу са Уредбом о буџетском рачуноводству.	Због непотпуне документација и кашњења у њеном достављању на књижење може доћи до неажурног књижења пословних промена, што за последицу може да има одсуство тачних и потпуних података.
	Због недостатка потребног броја извршилаца и чињенице да исти извршилац истовремено обавља више веома одговорних послова може доћи до преоптерећености запослених, што за последицу може да има непотпуне и нетачне податке а тиме и извештаје, што коначно може утицати на доношење погрешних одлука.
Процес: ОУ1.1-04 Правовремен и тачан обрачун и исплата плата запосленима као и других примања.	Неажурност руководилаца организационих јединица у достављању карнета и остале документације потребне за обрачун плата може довести до кашњења у обрачуну и исплати плата и других примања.
Процес: ОУ1.1-05 Прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета, по најповољнијој цени уз поштовање начела транспарентности поступка јавне набавке и начела једнакости понуђача	Због недовољног броја извршилаца на пословима јавних набавки или одсуства запослених услед дужег боловања или годишњег одмора може доћи до кашњења у спровођењу поступака јавних набавки, што може да изазове застој у обављању појединих пословних процеса или онемогући њихово обављање у планираним роковима
Процес: ОУ1.1-06 Израда јасних, потпуних и правовремених извештаја и анализа ради пружања потпуних информација општинским органима и другом нивоу власти о извршењу буџета, задужености општине, реализацији постављених планова и програма буџетских корисника.	Ако се извештаји не доставе у законски прописаним роковима, може доћи до привремене обуставе трансфера са централног нивоа власти, што може да проузрокује смањену ликвидност буџета и онемогући извршење планираног буџета.
	Због застареле опреме и слабе антивирусне заштите, може доћи до губитка података, што опет може да онемогући израду извештаја у законом предвиђеним роковима.
Процес: ОУ1.1-07 Утврђивање резултата пословања општине за претходну буџетску годину: утврђивање буџетског и укупног фискалног резултата (суфицита/дефицита) и рачун финансирања.	Део буџетских корисника можда не располаже стручним кадром за израду квалитетних извештаја, што за последицу може имати располагање нетачним подацима и доношење погрешних одлука.
	Због недовољне стручности и обучености извршилаца код буџетских корисника може доћи до проблема приликом консолидације података са буџетским корисницима, што може довести до израде нетачног и непотпуног годишњег финансијског извештаја, а тиме и доношења погрешних одлука.

ОДЕЉЕЊЕ ЗА ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ					
Ниво резидуалног ризика			Одговор на ризик (третирати, пренети или толерисати ризик)	Рок за извршење планираних радњи	Одговорна особа
Утицај	Вероватноћа	Укупно			
2	1	2	Третирање ризика Обавештавање руководиоца директног буџетског корисника који је направио пропуст	Истог дана када је уочена неправилност	Шеф Одсека за рачуноводство
3	3	9	Толерисање ризика Не може се одговорити на ризик јер ангажовање нових извршилаца зависи од сагласности вишег нивоа власти	/	/
3	1	3	Третирање ризика Упозоравање руководилаца организационих јединица	До 2. дана у месецу	Руководилац Одељења за финансије буџет
3	3	9	Толерисање ризика Не може се одговорити на ризик јер ангажовање нових извршилаца зависи од сагласности вишег нивоа власти	/	/
2	2	4	Третирање ризика Пружање стручне помоћи буџетским корисницима у виду давања упутстава, инструкција и разјашњења дилема	15 дана пре рока за достављање извештаја	Руководилац Одељења за финансије и буџет
3	2	6	Третирање ризика У наредни предлог финансијског плана Одељења за финансије и буџет унети набавку нове ИТ опреме и сигурнијег антивирусног програма	До 1. септембра текуће године	Руководилац Одељења за финансије и буџет
2	2	4	Толерисање ризика Не може се утицати на кадрове код буџетских корисника, па се овај ризик једино може толерисати	/	/
2	2	4	Третирање ризика Давање савета буџетским корисницима и учешће на семинарима који обрађују наведену проблематику	До краја марта наредне године	Руководилац Одељења за финансије и буџет

Дефиниција основних контрола у ЈЛС

КОНТРОЛА	ОПИС
Верификација	Потврђује тачност, потпуност, аутентичност, валидност и/или усклађеност са упутствима пословне трансакције, догађаја или информације. Руководиоци морају прецизно да дефинишу који процеси, активности, трансакције и информације морају бити верификовани, као и ко то мора да учини. На пример, приликом куповине опреме, руководилац организационе јединице верификује оправданост захтева за набавку опреме и расположивости буџетских средстава пре него што тај захтев проследи особи задуженој за реализацију набавке.
Евидентирање пословних трансакција	Обрада и евиденција материјално-финансијске документације којом се доказују пословне трансакције и догађаји на основу којих настају уговорно-правни односи мора бити дефинисана писаним процедурама. У тим процедурама се мора прецизно дефинисати предмет контроле, ко и у којим фазама пословног процеса врши контролу, која документација се користи и који се подаци уносе у евиденцију.
Одобрење	Обезбеђује да се одређене трансакције и пословни догађаји реализују тек након што их одобре овлашћена лица, и то након провере њихове законитости и регуларности, расположивости буџетских средстава за њихову реализацију, сврсисходности и оправданости исказаних потреба, економске исплативости и сл. Поступак одобрења мора бити дефинисан у писаној форми са јасно додељеним овлашћењима лицима за одобравање (ко одобрава и шта и на основу чега се нешто одобрава).
Пренос овлашћења и права (делегирање)	Додела релевантних овлашћења и задужења другом лицу, компетентном за реализацију постављених циљева, пружа руководиоцу организације разумно уверавање да се циљеви остварују коришћењем ресурса дефинисаних буџетом, уз поштовање законског оквира и начела ефикасног и целисходног пословања у јавном интересу, док лице које делегира задржава одговорност за пренета овлашћења. Пренос овлашћења и задужења мора бити у писаном облику са јасним и прецизним описом пренесених послова и задатака и јасно дефинисаним овлашћењима и задужењима.
Принцип двоструког потписа	Подразумева најмање два потписа на документацији у складу са начелом раздвајања дужности, чиме се доказује да је једно лице припремило документ а друго лице га преконтролисало и одобрило. Овај принцип подразумева да су оба потписника пре потписивања проверила садржај документа.
Подела дужности	У поступцима јавних набавки се може појавити мали број квалитетних понуђача услед лоше дефинисаних критеријума за одабир понуђача, што за последицу може имати радове лошег квалитета који могу изазвати негодовање грађана и губитак угледа Општине.

Предлог обрасца извештаја о ризицима

Организациона јединица				Извештај о статусу ризика за период			
Ризик	Процењени ниво резидуалног ризика	Мера за ублажавање ризика	Статус реализације мере са образложењем у случају делимично реализоване или нереализоване мере	Нова процена ризика	Нова мера за ублажавање ризика	Рок за извршење планираних радњи	Одговорна особа

Пример Стратегије за управљање ризицима општине

На основу члана 6 став 2 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13), дана _____ председник Општине доноси

СТРАТЕГИЈУ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА ОПШТИНЕ (НАЗИВ ОПШТИНЕ)

УВОД

Управљање ризицима у општини (назив општине) (у даљем тексту: „Општина“) је законска обавеза у постизању стратешких и оперативних циљева доброг управљања. Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати негативан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава, са задатком да се остваре циљеви организације, односно да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева ограничени на прихватљив ниво дефинисан у процедурама за управљање ризиком.

Основ за доношење Стратегије је Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка и 113/2017).

Тачком 3.2.2. Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 61/09 и 23/13) и чланом 6 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13) прописано је да, ради управљања ризицима, руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени, а да контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализиране и ажуриране најмање једном годишње.

Полазећи од појма ризика дефинисаног чланом 6 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (у даљем тексту: „Правилник“), ризик представља потенцијални догађај и ситуацију који могу имати супротан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава. Ризици са којима се може суочити Општина су бројни, а могу се односити на:

- све оно што може нарушити углед Општине и смањити поверење јавности;
- неправилно и незаконито пословање, као и неекономично, неефикасно или нецелисходно управљање јавним средствима;
- пропуштање да се предузму мере за наплату потраживања;
- непоуздано извештавање; и
- неспособност реаговања на промењене околности или неспособност управљања у промењеним околностима на начин који спречава

или максимално смањује неповољне ефекте на пружање јавних услуга.

Руководилац корисника јавних средстава одговоран је за одређивање и остваривање циљева, као и за успостављање делотворног система управљања ризицима који ће помоћи у остварењу постављених циљева.

Руководиоци на различитим нивоима управљања, у складу са овлашћењима и одговорностима, одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих надлежности, а тиме и за управљање ризицима.

Управљање ризицима део је стратешког планирања чија је сврха смањити неизвесности које би могле бити претња пословној успешности, предвидети измењене околности и правовремено реаговати на њих.

I СТАВОВИ ОПШТИНЕ ПРЕМА РИЗИЦИМА (ПРОЦЕСИ У ОПШТИНИ)

Систем финансијског пословања у Општини чини пословање њених директних и индиректних корисника. Процеси и поступци финансијског пословања који се одвијају у Општинској управи су:

- процес јавних набавки;
- процес депоновања (вишка) средстава код пословних банака;
- процес наплате потраживања;
- процес издавања простора;
- процес евидентирања примања и прихода;
- процес извршења буџета (расходи по фактурама, по уговореним обавезама, по спроведеним конкурсима, расходи као финансијске помоћи, расходи као донације);
- процес евидентирања и управљања имовином која је дата на коришћење Општини;
- процес праћења и наплате потраживања по основу закупа;
- процес евидентирања и управљања покретном имовином у власништву Општине; и
- процес (принудне) наплате потраживања по основу закупа.

Процеси оперативног пословања који се одвијају у Општинској управи су дефинисани Статутом општине и одвијају се кроз следећа одељења:

- Одељење за послове органа општине, општу управу и заједничке послове;
- Одељење за буџет и финансије;
- Одељење за инспекцијске послове;
- Одељење за комунално-стамбене послове, урбанизам, грађевинарство и заштиту животне средине; и
- Одељење за привреду, друштвене делатности и локално економски развој.

Сагледавајући важност спровођења управљања ризицима, Општина се залаже за ефикасно управљање ризицима који би могли бити претња извршењу постављених циљева. Ставови Општине према ризицима могу се сажети у следећем:

- ризике треба утврдити у свим планским документима;
- све активности које се спроводе морају бити у складу с циљевима Општине;
- све активности које спроводи Општина у сваком моменту морају бити усклађене са захтевима законодавног оквира;

- све активности које носе ризик значајних штетних последица или друге штете за углед Општине ће бити избегнуте;
- сви програми, пројекти и активности које спроводи Општина и с њима повезани расходи и издаци морају бити обухваћени буџетом, односно финансијским плановима корисника јавних средстава Општине;
- управљање ризицима треба да постане саставни део процеса планирања и доношења одлука;
- управљање ризицима треба да омогући да се предвиде неповољне околности или догађаји који би могли спречити остваривање циљева корисника буџета; и
- организациона структура мора бити таква да омогући повољно окружење за управљање ризицима.

Општина се залаже за ефикасно управљање ризицима који прете обављању њених функција, послова и надлежности. Реализација циљева Општине, запослени, расположива финансијска средства и способност за пружање услуга стално су под утицајем таквих ризика. Општина препознаје ризике којима треба управљати, тако да се претње избегну а шансе не пропусте.

II СВРХА И ЦИЉЕВИ КАО ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА

Сврха ове Стратегије је да унапреди могућности остваривања стратешких и оперативних циљева Општине кроз управљање ризицима и стварање окружења које доприноси побољшању квалитета, сврсисходности и резултатима свих активности на свим нивоима. Ова Стратегија има за циљ да:

- успостави радно окружење које ће пружити подршку успостављању процеса управљања ризицима;
- побољша ефикасност управљања ризицима у Општини;
- омогући стицање и унапређење вештина управљања ризицима;
- обједини и интегрише управљање ризицима у Општини;
- осигура да управљање ризицима обухвати сва подручја ризика;
- успостави активности за ефикасну комуникацију о ризицима; и
- обезбеди управљање ризицима у складу са Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Циљ ове Стратегије управљања ризицима је идентификовање и процена ризика како би се на најбољи начин донела одлука о томе како поступати у случају ризика. Оптималност одлуке о поступању постиже се уз увођење унутрашњих контрола ради минимализације појаве ризика, а што подразумева:

- дефинисање регистара ризика у односу на циљеве, а регистар има за циљ да процени све значајније ризике са којима се суочава Општина и тако помогне остварењу мисије и циљева Општине;
- рангирање свих ризика према могућности њиховог појављивања и очекиваног утицаја на Општину;

- јасну расподелу улога, одговорности и дужности за поступање са ризиком;
- преглед усклађености са законом и регулативом, укључујући редовно извештавање о делотворности система унутрашњих контрола ради смањења ризика; и
- повећање нивоа свести о принципима и користима укључености у процес управљања ризицима и посвећености запослених принципима контроле ризика.

Циљеви садржани у стратешким, оперативним или финансијским планским документима полазна су основа за утврђивање ризика на свим нивоима у оквиру Општине. Утврђивање циљева подразумева јасно дефинисање очекиваних стратешких и оперативних резултата које Општина жели да оствари у одређеном временском периоду. У вези са тим, разматрају се ризици и управља се ризицима који могу утицати на остварење утврђених циљева. Стратешки циљеви (општи и посебни) дефинишу се током процеса стратешког планирања. Стратешки план се разрађује путем четворогодишњег плана рада и програма и реализује се кроз пословне процесе.

Циљеви управљања ризиком у Општини су:

1. уочавање, дефинисање и мерење ризика који настаје у сваком пословном процесу и појединачним активностима;
2. благовремено предузимање свих потребних мера како би се уочени ризици умањили или отклонили;
3. унапређивање могућности препознавања и отклањања ризика у Општини; и
4. развијање система документовања, праћења, евалуације и корекције свих радних процеса у Општини како би се смањили ризици и омогућило њихово уочавање и отклањање.

Утврђивање ризика и управљање ризицима у процесима који доприносе остварењу стратешких и оперативних циљева помоћи ће успешном остварењу циљева Општине.

III ПРОЦЕС УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА

Општи модел управљања ризицима који успоставља Општина састоји се од четири корака.

1. идентификовање ризика;
2. процена ризика;
3. поступање по ризицима; и
4. праћење и извештавање о ризицима.

1. Идентификовање ризика

Општина ће приликом утврђивања ризика користити поделу на пет главних група ризика, и то:

1. екстерно окружење;
2. планирање, процеси и системи;
3. запослени и организација;
4. законитост и исправност; и
5. комуникације и информације

Ризици који се односе на екстерно окружење изван органа Општине су: ризици макро окружења (геополитички и економски ризици, природне катастрофе и слично), политичке одлуке и приоритети изван корисника буџета (Народна скупштина, влада РС, ЕУ, и слично), екстерни партнери (грађани, други корисници буџета,

екстерни извршиоци услуга, удружења, медији и слично).

Ризици који се односе на планирање, процесе и системе тичу се стратегије, планирања и политика, што укључује интерне политичке одлуке, оперативне процесе (дизајн и опис процеса), финансијске процесе и доделу средстава и ИТ и остале системе подршке.

Ризици који се односе на запослене и организацију посла су: запослени, компетентност, етика и понашање у организацији посла („тон с врха“, превара, сукоб интереса и слично), интерна организација посла (управљање, улоге и одговорности, делегирање итд.) и сигурност запослених, објеката и опреме.

Ризици са аспекта законитости и исправности су: јасноћа, прикладност и јединственост постојећих закона, прописа и правила и други могући исходи који се односе на законитост и правилност.

Ризици који се односе на комуникацију и информисање су: методе и канали комуницирања, квалитет и правовременост информација.

Утврђивање ризика подразумева идентификацију потенцијалних ризика за стратешке и оперативне циљеве Општине и узрок ризика, као и потенцијалне последице ризика. Ризици се утврђују у Обрасцу за утврђивање и процену ризика и евидентирају у Регистру ризика који се успоставља на нивоу Општине.

2. Процена ризика

Ризици се процењују на основу две врсте улазних информација: о процени утицаја ризика и о процени вероватноће појаве ризика. Укупна изложеност ризику добија се множењем бодова за утицај са бодовима за вероватноћу (тако се ризик са највећим утицајем и највећом вероватноћом, које бодујемо оценом три, може проценити са највише девет бодова). Укупна изложеност ризику може бити „ниска“, „средња“ и „висока“. За мерење ризика се користи матрица ризика приказана на следећој табели.

УТИЦАЈ	3 Велики	3	6	9
	2 Средњи	2	4	6
	1 Мали	1	2	3
		3 Велика	2 Средња	1 Мала
		ВЕРОВАТНОЋА		

Општина ризик сматра „критичним“ ако је укупна изложеност ризику оцењена као „висока“ у ситуацијама:

1. када ризик представља извесну претњу успешном завршетку пројекта, програма и активности;
2. када ће ризик проузроковати знатну штету интересним групама Општине (грађанима, добављачима, другим корисницима буџета, итд.);
3. када је последица ризика повреда закона и прописа;
4. у којима може доћи до значајних финансијских губитака;
5. у којима се доводи у питање сигурност запослених; или
6. када долази до било каквог озбиљног утицаја на углед Општине.

За бодовање вероватноће и утицаја ризика користе се параметри који су наведени у табелама испод.

ВЕРОВАТНОЋА		Оцена
Велика	Веома вероватна присутност – очекује се да ће се овај догађај јавити у већини случајева.	3
Средња	Могућа присутност – догађај се понекад може догодити.	2
Мала	Мало вероватна присутност – настанак догађаја није вероватан.	1

УТИЦАЈ		Оцена
Велика	Активност (посао) ће бити озбиљно угрожена, односно остваривање циљева ће бити значајно нарушено (прекид у пружању основних услуга; значајан губитак имовине; озбиљне штете по околину; озбиљне претње по углед и поверење јавности; притисак јавности итд).	3
Средња	Ризик ће довести до значајног финансијског губитка или тешкоћа за чије отклањање ће руководству бити потребно дуже време (прекид појединих основних функција, штете на имовини, одређене штетне последице на околину, одређени / делимични губитак поверења јавности, негативна медијска пажња итд).	2
Мала	Ризик би могао имати одређене последице на активност (посао), али не би требало да спречи остваривање дугорочних циљева (кашњење у роковима код мање значајних услуга; губитак на имовини мале вредности; привремене штетне последице; слабо стицање поверења; одређена неадекватна или неповољна медијска пажња итд).	1

3. Поступање по ризицима

Вероватноћа и утицај ризика смањују се избором адекватног одговора на ризик. Ова одлука зависи од важности ризика, као и од толеранције и става према ризику. Циљ управљања ризицима је смањити вероватноћу наступања потенцијалног догађаја и његов негативан учинак.

За сваки ризик треба изабрати један од следећих одговора на ризик:

1. избегавање ризика – тако да се одређене активности изводе другачије;
2. преношење ризика – путем конвенционалног осигурања или преноса на трећу страну;
3. прихватање ризика – када су могућности за предузимање одређених мера ограничене или су трошкови предузимања мера несразмерни у односу на њихове могуће користи, с тим да ризик треба пратити како би се осигурало да остане на прихватљивом нивоу;
4. подела ризика; и
5. смањивање/ублажавање ризика – предузети мере да се смањи вероватноћа или утицај ризика.

Наведене мере треба да буду одговарајуће, трошковно ефикасне, свеобухватне и у непосредној вези са значајем ризика.

О поступању по ризицима значајним за целокупно пословање Општине одлучује председник на основу предлога Радне групе, односно на сопствену иницијативу или на предлог руководилаца организационе јединице.

Руководиоци организационих јединица дужни су да утврде прикладне планове поступања који одго-

варају одабраним одговорима на ризик како би се осигурало да се без одлагања предузму конкретне радње за поступање са ризицима. Треба осигурати да је свака радња (одговор на ризик) и одговорност за извршење додељена конкретном носиоцу те активности уз назнаку рокова.

Подаци о поступању по ризицима и одговори на ризике (акциони план) биће садржани у Обрасцу за утврђивање и процену ризика и у Регистру ризика, у којем је дефинисан рок за извршење планираних радњи и именована одговорна особа за спровођење потребних радњи.

Кључни ризици на које Општина приоритетно делује су ризици који:

- имају за последицу повреду закона и других прописа;
- могу довести до значајних финансијских губитака;
- представљају претњу успешном завршетку пројекта, програма или активности;
- узрокује штету интересним групама града (грађанима, добављачима, влади РС, и др.);
- доводе у питање сигурност запослених; или
- могу озбиљно утицати на углед Општине.

Имплементација и унапређење процеса управљања ризицима утичу на боље планирање и економичност, повећање ефикасности, боље одлучивање, јачање поверења у управљачки систем и остале активности које су од значаја за развој позитивног пословног амбијента.

4. Праћење и извештавање о ризицима

С обзиром да се окружење у коме Општина послује стално мења, потребно је стално праћење и информисање о ризицима. Тиме се процењује ефикасност управљања ризицима и потреба додатног утицаја на њихово ублажавање. У складу са тим, регистри ризика се ажурирају сваке године, а по потреби и чешће. Имајући у виду потребе Општине, Стратегија управљања ризицима редовно се процењује како би се ускладила са праксом и променама у методологији управљања ризицима у јавном сектору Републике Србије.

Управљање ризицима је континуирани процес, па његов четврти корак укључује праћење и извештавање о ризицима. То значи да ризике треба редовно анализирати и разматрати како би одговори на њих били ефикасни. Извештавање о ризицима спроводиће се једном годишње, кроз годишње извештаје о систему интерне финансијске контроле.

IV УЛОГЕ, ОВЛАШЋЕЊА И ОДГОВОРНОСТИ

У складу са тачком 3.1. Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, чланом 11 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору и одељком 2 Стратегије за увођење и развој финансијског управљања и контроле у Општини, управљање ризицима је једна од најзначајнијих одговорности управљачке структуре. Сходно члану 12 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, руководиоци на различитим нивоима управљања, у складу са до-

дељеним задацима, одговорни су за испуњавање циљева у оквиру својих надлежности, а тиме и за управљање ризицима.

Управљање ризицима требало би да буде једна од кључних одговорности руководилаца свих нивоа код корисника јавних средстава. Сходно томе, руководилац корисника јавних средстава је одговоран за одређивање и остваривање циљева, управљање ризицима и увођење одговарајућих механизама за њихово смањење на прихватљив ниво. Руководиоци свих нивоа код корисника јавних средстава сагласно својим овлашћењима одговорни су и за испуњавање циљева из својих надлежности, а тиме и за управљање ризицима.

Управљачка одговорност је обавеза руководилаца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, делотворности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе ко их је именовао или им пренео одговорност. Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, Систем који, управљајући ризицима, обезбеђује у разумној мери уверење да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, кроз:

1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
2) потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
3) добро финансијско управљање; и
4) заштиту средстава и података (информација).

У циљу испуњавања обавеза које проистичу из управљачке одговорности, руководилац је дужан да обезбеди услове потребне за несметано одвијање свих активности управљања ризицима и увођење одговарајућих и ефикасних механизама за њихово смањивање на прихватљив ниво. Сви запослени су укључени у управљање ризицима и треба да буду свесни своје одговорности у идентификовању ризика и управљању њима.

За сваки идентификовани и измерени ризик у Општини предузимају се превентивне мере ради његовог смањења или отклањања.

Следећа овлашћења и одговорности одређена су како би се осигурало успешно управљање ризицима:

• **Председник Општине:**

1) одређује стратешки правац и ствара услове за несметано спровођење свих активности везаних за управљање ризицима;
2) обезбеђује највиши ниво подршке за управљање ризицима;
3) упознаје Скупштину општине са реализацијом Стратегије управљања ризицима; и
4) обезбеђује да је Регистар ризика на нивоу посебних циљева успостављен и да се редовно прати.

• **Начелник Општинске управе:**

1) обезбеђује да је Регистар ризика на нивоу посебних циљева успостављен и да се редовно прати;
2) обезбеђује ефикасно управљање ризицима кроз организацију;
3) обезбеђује да се Стратегија управљања ризицима оцењује најмање једном годишње; и

4) обезбеђује да се Регистар ризика на нивоу посебних циљева прегледа најмање једном годишње.

• **Руководиоци одељења:**

1) обезбеђују свакодневно управљање ризицима;
2) обезбеђују да се управљање ризицима у њиховом подручју одговорности спроводи у складу са Стратегијом управљања ризицима;
3) обезбеђују да су сви запослени упознати са процесом управљања ризицима и да су свесни кључних циљева, приоритета и главних ризика с којима се суочава њихов део организације и организација у целини;
4) промовишу културу управљања ризицима;
5) подстичу запослене и оспособљавају их за системско препознавање и решавање ризика који прете њиховим активностима;
6) обезбеђују правовремено и системско извештавање о ризицима на нивоу организационе јединице; и
7) утврђују нове методе рада и стимулишу иновативност.

• **Руководилац за финансијско управљање и контролу – координатор за управљање ризицима:**

1) координира имплементацијом процеса управљања ризицима кроз организацију;
2) обезбеђује да су сви руководиоци упознати с потребом увођења управљања ризицима;
3) подстиче културу управљања ризицима и пружа подршку руководиоцима у делотворном управљању ризицима, јачањем свести управљачког дела организације о потреби системског управљања ризицима;
4) спроводи активности у вези са прикупљањем података о ризицима и евидентирањем података о ризицима у Регистар ризика;
5) прати спровођење мера из акционих планова; и
6) управља документацијом везаном за ризике.

• **Запослени у Општини:**

1) обезбеђују да су идентификовани ризици који би могли да онемогуће испуњење кључних циљева и задатака;
2) пријављују надређеном руководиоцу сваки нови ризик или неодговарајуће постојеће мере контроле;
3) примењују контролне механизме у циљу ублажавања ризика;
4) утврђују и развијају нове контролне механизме и планове за даље побољшавање контрола; и
5) свесни су политике управљања ризицима која се спроводи у Општини.

По успостављању интерне ревизије у Општини, учешће функције интерне ревизије у процесу управљања ризицима треба да буде независно и објективно. Интерна ревизија ће у оквиру својих надлежности и у складу са самом дефиницијом функције интерне ревизије служити као подршка у процесу управљања ризицима давањем препорука за побољшање пословања.

V КОМУНИКАЦИЈА И ЕДУКАЦИЈА

Комуникација, дефинисана као „чин преношења разумљиве информације“, захтева пошиљаоца, поруку и примаоца. Комуникација је важна активност коју чак и несвесно обављамо у сваком тренутку. Многи аспекти савремене комуникације

се данас подразумевају јер су постали природна активност у свакодневним пословима и навикама на различитим организационим нивоима. Тако је и са комуникацијом везаном за ризике.

Комуникација о питањима ризика важна је с обзиром да је потребно:

1. осигурати да сви разумеју, на начин који одговара њиховој улози, пре свега шта су стратегија, циљеви, приоритетни ризици, те како се њихове одговорности уклапају у тај оквир рада;
2. осигурати да се искуство из управљања једном врстом ризика може пренети и саопштити и осталима који се могу срести с том врстом ризика; и
3. осигурати да сви нивои управљања траже и примају одговарајуће информације о управљању ризицима у оквиру свог распона контроле која ће им омогућити да планирају радње у односу на ризике чији степен није прихватљив, као и уверење да су ризици који се сматрају прихватљивим под контролом.

Екстерна комуникација са другим организацијама о питањима ризика такође је важна јер омогућава учење о ризицима из туђих искустава.

У Општини се спроводи едукација запослених о свим аспектима управљања ризиком. Едукације организује и спроводи руководилац за финансијско управљање и контролу, уз помоћ Радне групе, ЦЈХ и одговарајућих стручњака (како интерних, тако и екстерних). Потребно је обезбедити да свако разуме, на начин који одговара његовој улози, шта је Стратегија, шта су и који су приоритетни ризици, те како се њихове одговорности у организацији уклапају у тај оквир рада. На подручју едукације осигураће се пре свега следећа усавршавања:

- упознавање са Стратегијом управљања ризицима за све запослене, укључујући обавезу упознавања нових запослених, и
- обуке у вези са утврђивањем ризика приликом израде стратешких докумената.

VI КЉУЧНИ ПОКАЗАТЕЉИ УСПЕШНОСТИ

Кључни показатељи успешности су постојање и годишње ажурирање Регистра ризика Општине и проценат спровођења додатних мера за ублажавање ризика.

Успешност спровођења процеса управљања ризицима огледа се и у смањењу броја препорука интерне и екстерне ревизије.

VII ПРЕГЛЕД / АЖУРИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ У СКЛАДУ СА НАЈБОЉОМ ПРАКСОМ

Стратегија управљања ризиком процењиваће се на годишњем нивоу како би се обезбедило да се на време уочи потреба за ревизијом / изменом Стратегије и за њеним усклађивањем са стандардима, и то са циљем утврђивања могућности за њено побољшање. Стратегија управљања ризиком ажураће се сходно развоју процеса управљања ризицима.

Алат за подршку при успостављању система ФУК – упутство за коришћење

1. УВОД

Успостављање система финансијског управљања и контроле (ФУК) је законска обавеза јавног сектора Републике Србије у складу са чланом 81 Закона о буџетском систему, а уједно је и предуслов за затварање преговарачког поглавља 32 за приступању у ЕУ. Ова одредба Закона односи се на све кориснике буџета у Србији, па самим тим и на ЈЛС. Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) је ради уједначеног поступања свих корисника јавних средстава и њихових организационих јединица, те због усаглашавања опште форме и садржаја писаних процедура и активности дефинисала кључне обрасце који се користе при успостављању система ФУК.

2. ЕКСЕЛ (EXCEL) АЛАТ ЗА ПОДРШКУ ПРИ УВОЂЕЊУ СИСТЕМА ФУК

Пројекат РЕЛОФ2 у оквиру своје прве компоненте пружа подршку јединицама локалне самоуправе у увођењу или унапређењу система финансијског управљања и контроле. Пројекат је развио алат у програму Ексел са циљем да јединицама локалне самоуправе поједностави увођење система ФУК. Сви обрасци коришћени у овом алату су потпуно усклађени са обрасцима ЦЈХ. Структура листова (sheet) у алату развијеном у програму Ексел је следећа:

- Насловна страна;
- Организационе јединице;
- Сви процеси;
- Матрица процеса;
- Листа пословних процеса;
- Мапа 1, мапа 2,.... мапа n;
- Мапа ризика; и
- Регистар ризика.

Сви листови у Екселу се могу поделити у две категорије.

1. Прва категорија обухвата листове који служе као припрема за попуњавање образаца:
    а. Сви процеси;
    б. Матрица процеса; и
    в. Мапа ризика.
2. Друга категорија су листови који служи за увођење система ФУК:
    а. Насловна страна;
    б. Организационе јединице;
    в. Листа пословних процеса;;
    г. Мапа 1, Мапа 2... Мапа n; и
    д. Регистар ризика.

3. ПРИПРЕМНЕ АКТИВНОСТИ

Пре попуњавања образаца неопходно је спровести неколико припремних активности.

3.1 ПРИЛАГОЂАВАЊЕ ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА ПОТРЕБАМА ЈЛС

На листу „СВИ ПРОЦЕСИ“ у алату у Екселу дат је предлог процеса (укупно њих 55) који се најчешће дефинишу приликом увођења система ФУК у ЈЛС. Дефинисани процеси су груписани по областима и приказани су у табели 1.

Табела 1 – Приказ области пословних процеса

Скраћени назив области	Пун назив области
ФИНАНСИЈЕ	Финансије и рачуноводство
НАБАВКЕ	Јавне набавке
ЛПА	Локална пореска администрација
ИМОВИНА	Имовинско-правни послови
УРБАНИЗАМ	Урбанизам и комуналне делатности
ЗЖС	Заштита животне средине
ИНСПЕКЦИЈА	Инспекцијски послови
ДРУШТВЕНЕ	Друштвене делатности
ОПШТИ	Општи и заједнички послови
ЛЕР	Локални економски развој

СКУПШТИНА	Општинско веће и скупштина
КАБИНЕТ	Кабинет
ПРАВОБРАН	Правобранилаштво
ИР	Интерна ревизија
УЉР	Управљање људским ресурсима
ПРИВРЕДА	Привреда и пољопривреда
ИКТ	Информатика
БИ	Буџетска инспекција
КОМПОЛ	Комунална милиција
ОСТАЛО	Остало

За сваки пословни процес могуће је дефинисати максимално до 6 процедура, што је урађено за 55 пословних процеса. Свим корисницима алата у Екселу саветујемо да овај лист одштампају и добро проуче како би утврдили да ли недостају неки процеси, односно да ли је потребно у оквиру дефинисаних процеса променити или допунити процедуре. Такође, због неуједначеног шифрирања пословних процеса и процедура, поља за шифру је потребно попунити код свих њих.

Слика 1 – Приказ листа „СВИ ПРОЦЕСИ“

У случају да ЈЛС има потребу за пословним процесима који нису предложени, неопходно је у листу „СВИ ПРОЦЕСИ“ на крају додати све пословне процесе који недостају.

ВАЖНО

Посебно је битно да се у пољу „ОБЛАСТ“ мора уписати скраћени називи области дат у табели изнад, односно да није могуће дефинисати нове области.

Са друге стране, све измене код назива и шифри процедура су могуће, али њих не може бити више од 6 за један пословни процес. Такође, процедуре које не одговарају кориснику се могу обрисати. Након овог корака, када додајемо нов пословни процес, неопходно је урадити измену и у листу „МАТРИЦА ПРОЦЕСА“. Максималан број процеса је 15 по области.

Слика 2 – Приказ листа „МАТРИЦА ПРОЦЕСА“

ФИНАНСИЈЕ	НАБАВКЕ	ЈПА	ИМОВИНА	УРБАНИЗАМ	ЈКС	ИНСПЕКЦИЈА	ДРУШТВЕНЕ	ОПШТИ	ЛЕР	СКУПШТИНА	КАБИНЕТ	ИР	ПРАВОБРАН	УЉР	ПРИВРЕДА	ИКТ	БИ	КОМПОЛ	ОСТАЛО
Планирање, припрема и израда буџета	Процес јавних набавки	Процес утврђивања обавеза физичких и правних лица по основу пореза и других изворних јавних прихода и наплата обавеза	Прибављање, отуђење и размена грађевинског земљишта и других непокретности у јавној својини и утврђивање земљишта за редовну употребу објеката	Процес израде просторних и урбанистичких планова	Процес утврђивања о потреби прошене улице на животну средину и одређивање обима и садржаја Студије о процени утицаја на животну средину и давања сагласности на исту	Процес обављања инспекцијског надзора	Процес решавања питања предшколаца, ученика и студената	Процес вођења матичних књига	Процес унапређења локалног економског развоја	Процес спровођења пословa скупштине	Процес функционисања кабинета	Процес прошења и предсказања управљања ризицима, контроле и управљачке организацијом	Процес заступања општине у правним поступцима	Процес управљања људским ресурсима и радни однос	Процес унапређења пољопривредне политике	Процес информатичке подршке локалној самоуправи	Процес функционисања и надлежности буџетске инспекције	Процес функционисања комуналне милиције	Процес припреме и деловања у ванредним ситуацијама
Процес пратења извршења буџета и управљање КРТ-ом		Процес пореског усклађивања и израде пореског закљученог рачуна	Издавање у закуп грађевинског земљишта и других непокретности у јавној својини	Процес спровођења обједињене процедуре у поступцима за издавање аката у остваривању права на изградњу, извођење радова и коришћење објеката	Употребљене испуњености услова простора и опреме у погледу заштите животне средине за обављање приведене делатности		Реализација конкурса на области друштвених делатности и производње медицинских средстава у области јавног информисања	Процес обављања послова внутрашњег бирачког списка	Процес израде планског система						Процес категоризација објеката				Процес израде и усвајања годишњег извештаја о раду управе
Процес обављања послова рачуноводства		Процес израде нацрта аката, којима се уводе изворни јавни приходи и утврђују стопе/висине изворних прихода	Процес експропријације	Тајне одржавање јавних објеката, уклањање нелегалних и небезбедних објеката и издавање одобрења за привремене објекте	Процес управљања отпадом		Процес друштвене бриге о деци, родитељима и остваривање права из области породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета	Процес пријема, отпрема и архивирања докумената											Процес вођења дисциплинског поступка
Процес израде прописаних финансијских извештаја			Регистрација стамбених заједница	Процес издавања потврде на урбанистичко пројектат парцелације, односно парцелације			Остваривање права о стицању статуса енергетски угроженог купца	Процес подршке пословању општинске управе											Процес самопроцене и праћења система финансијског управљања и контроле
			Исељење бесправно усељених лица из станова, односно заједничких просторија стамбених зграда	Озакоњење нелегално изграђених објеката			Процес бораво-инвалидске заштите												Поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ
			Претварање права закупа/коришћења у право својине на грађевинском земљишту и административни пренос непокретности	Процес регулатине одвајања јавног земљишта			Заштита права пацијената												Праћење рада јавних предузећа

У матрици процеса, сви процеси су груписани по областима и нови процес треба додати на крају колоне изабране области. У случају да током попуњавања образаца установите да вам недостаје неки пословни процес, ова процедура се може поновити.

3.2 ПРИЛАГОЂАВАЊЕ РИЗИКА ПОТРЕБАМА ЈЛС

У алату у Екселу, најчешће присутни ризици груписани су на листу „МАПА РИЗИКА“ по категоријама као у табели 2.

Табела 2 – Приказ категорија ризика

Скраћени назив категорије	Пун назив категорије
Фин_РИЗИК	Финансије
Имо_РИЗИК	Имовина
Наб_РИЗИК	Јавне набавке
ЛПА_РИЗИК	ЛПА
Урб_РИЗИК	Урбанизам
Инсп_РИЗИК	Инспекција
ДД_РИЗИК	Друштвене делатности
ЉР_РИЗИК	Људски ресурси
Општи_РИЗИК	Општи

Лист „МАПА РИЗИКА“ садржи набројане све предложене ризике по категоријама у форми матрице. У случају потребе за додавањем ризика довољно је само унети ризик на крају колоне жељене категорије. Максималан број ризика је 10 по категорији.

Слика 3 – Приказ листа „МАПА РИЗИКА“

Фин_РИЗИК	Имо_РИЗИК	Наб_РИЗИК	ЛПА_РИЗИК	Урб_РИЗИК	Инсп_РИЗИК	ДД_РИЗИК	ЉР_РИЗИК	Општи_РИЗИК
Грешке у планирању програма	Нереално исказана вредност имовине	Проблем недовољно квалитетних понуђача	Недостаци у припремној документацији на основу које се израђују нацрти одлука	Непотпуна пројектно техничка документација за реализацију инвестиција	Немогућност вршења надзора	Ненаменско трошење додељених средстава од стране крајњих корисника	Немогућност реализације Кадровског плана у току године	Губитак базе података
Нереално планирање буџетских прихода и расхода	Несређени имовинско правни односи	Избегавање конкурентног поступка јавне набавке	Непотпун обухват опорезивања, због немогућности утврђивања стања на терену	Неусклађеност урбанистичких и просторних планова и плана генералне регулације			Неажурно вођење кадровске евиденције органа општине	Неовлашћено коришћење података
Привремена		Неуспешно	Неблаговремено	Неутврђени				Непоуздано

У случају да током попуњавања образаца установите да вам недостаје неки ризик, ова процедура се може поновити.

3.3. ОПШТА ПРАВИЛА ЗА ПОПУЊАВАЊЕ ЛИСТОВА

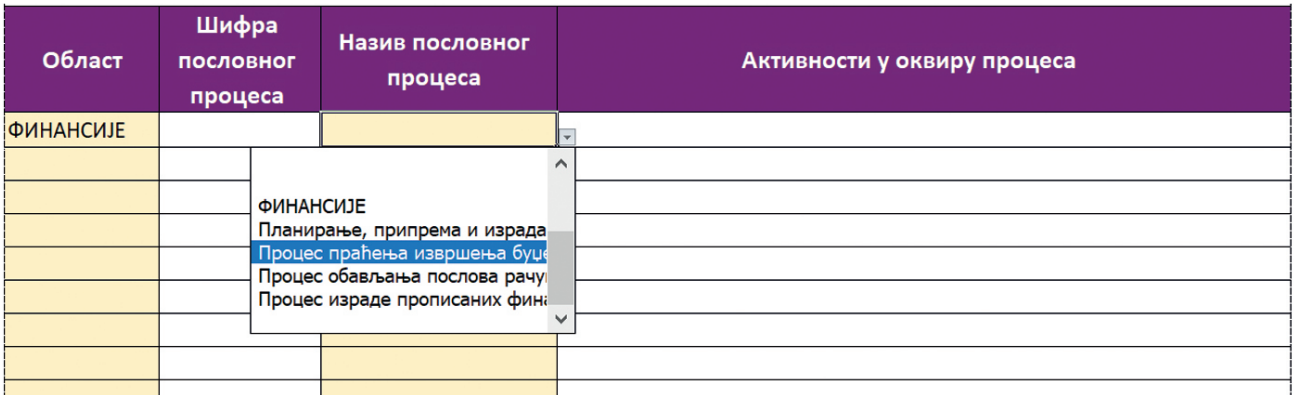
Општа правила за попуњавање свих листова су следећа:

1. Бојама је одређен начин попуњавања поља у табелама

Слика 4 – Функције поља одређене бојама

2. Код већине поља постоји падајућа листа са које се бира жељена опција

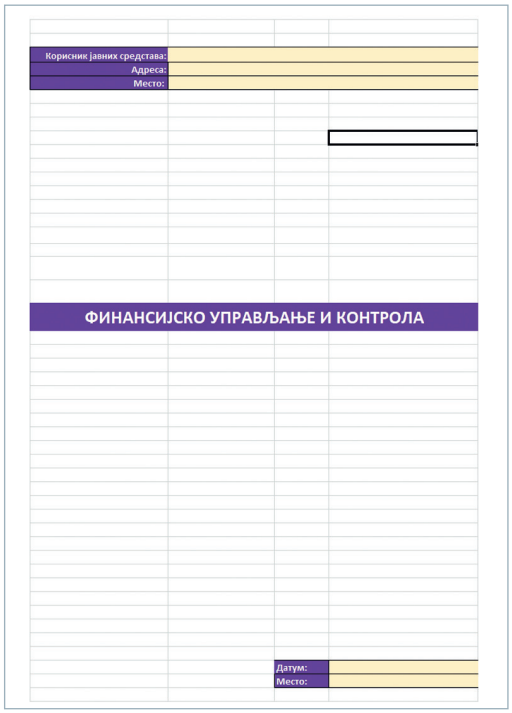
Слика 5 – Падајућа листа



4. ПОЧЕТАК РАДА

4.1 НАСЛОВНА СТРАНА

Први лист који се попуњава је „НАСЛОВНА СТРАНА“. Једном попуњено поље „Корисник јавних средстава“ се аутоматски преноси на све остале листове где је то потребно.



Слика 6 – Приказ листа „НАСЛОВНА СТРАНА“

4.2 ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ

Следећи лист се односи на попис свих организационих јединица. Неопходно је унети све податке: шифру организационе јединице, назив организационе јединице и руководиоца организационе јединице. Ови подаци се аутоматски преносе на све остале листове где је то потребно.

Слика 7 – Приказ листа „ОРГАНИЗАЦИОНА ЈЕДИНИЦА“

Корисник јавних средстава:		0
Шифра организационе јединице	**Назив организационе јединице**	**Руководилац организационе јединице**

Укратко:

- Поље „Корисник јавних средстава“ се попуњава аутоматски, односно програм преузима податак унет на листу „НАСЛОВНА СТРАНА“;

- У поље „Шифра организационе јединице“ уноси се дефинисана шифра за сваку организациону јединицу корисника јавних средстава;
- У поље „Назив организационе јединице“ уноси се назив унутрашње јединице корисника јавних средстава (одељења, службе или неке друге посебне унутрашње јединице);
- У поље „Руководилац организационе јединице“ уноси се назив руководећег радног места (начелник одељења, шеф одсека, шеф службе итд...)

4.3 ЛИСТА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА – ОБРАЗАЦ 1

Овај лист обухвата списак (набрајање) свих процеса који се реализују у оквиру једне организационе јединице, као и главне активности које се одвијају хронолошки у оквиру сваког процеса.

Поље „Корисник јавних средстава“ се аутоматски попуњава, док је поље „Организациона јединица“ повезано са претходним листом („ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ“) и нуди падајућу листу са свим организационим јединицама које су унете. Организациона јединица се бира једноставним избором (кликом) на падајућој листи. Поље „Руководилац организационе јединице“ попуњава се аутоматски.

Слика 8 – Приказ листа „СВИ ПРОЦЕСИ“

ЛИСТА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА - Образац 1	
Корисник јавних средстава:	
Организациона јединица:	
Руководилац организационе јединице:	

Област	Шифра пословног процеса	Назив пословног процеса	Активности у оквиру процеса

Следећи корак је избор области. Поље „Област“ нуди падајућу листу са списком скраћених назива свих области наведених у табели 1 овог документа. Поље „Шифра пословног процеса“ се не попуњава, јер ће се то урадити аутоматски када се изабере пословни процес. Сматрамо да је лакше пронаћи пословне процесе по називу него по шифри.

Код поља „Назив пословног процеса“ јавља се падајућа листу са процесима из изабране области. Када се кликне на жељени процес, поље „Шифра пословног процеса“ и поље „Активности у оквиру процеса“ се аутоматски попуњавају. Дакле, да бисте попунили Образац 1, бирате област и назив пословног процеса, а све остало се дешава по аутоматизму.

Укратко:

- Поље „Корисник јавних средстава“ се аутоматски попуњава тј. преузима се податак унет у листу „НАСЛОВНА СТРАНА“;
- Поље „Организациона јединица“ има падајућу листу на којој се појављују све организационе јединице унете у листу „ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ“. Кликом на жељену организациону јединицу преносите је у документ „Листа пословних процеса“;
- Када изаберете организациону јединицу, поље „Руководилац организационе јединице“ се аутоматски попуњава, тј. преузима се податак унет на листу „ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ“;
- Поље „Област“ има падајућу листу са које бирате жељену области из табеле 1;
- Поље „Шифра пословног процеса“ се прескаче јер ће се попунити аутоматски;
- Поље „Назив пословног процеса“ има падајућу листу на којој се приказују само пословни процеси у оквиру изабране области. Пословни процес се бира кликом на назив пословног процеса са листе;
- Када сте изабрали пословни процес са падајуће листе, поља „Шифра пословног процеса“ и поље „Активности у оквиру процеса“ попуњавају се аутоматски.

4.4 МАПА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА – ОБРАЗАЦ 2

Сваки пословни процес наведен у Листи пословних процеса треба детаљније описати кроз Мапу пословних процеса. Алат у Екселу садржи 10 листова за 10 пословних процеса.

У случају да је потребно додати листове, користите функцију Ексела за копирање комплетних листова.

Слика 9 – Приказ листа „МАПА“

МАПА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА - Образац 2	
Шифра пословног процеса	Назив пословног процеса
Организациона јединица:	
Руководилац организационе јединице:	
Циљ пословног процеса	
Основни ризици	
Кратак опис пословног процеса	
Улаз:	
Активности:	
Резултат:	
Шифра процедуре	Назив процедуре

Прво поље које се попуњава на овом листу је „Назив пословног процеса“ које садржи падајућу листу са свим пословним процесима наведеним у Обрасцу 1 – Листа пословних процеса. Пословни процеси који се налазе на листу „СВИ ПРОЦЕСИ“, а нису изабрани и не налазе се на листу „ЛИСТА ПОСЛОВНИХ ПРОЦЕСА“ неће моћи да се користе у даљем раду.

Избором назива пословног процеса аутоматски се попуњавају следећа поља:

- „Шифра пословног процеса“;
- „Организациона јединица“;
- „Руководилац“;
- „Циљ пословног процеса“;
- „Активности“; и
- „Шифра и назив процедуре“ за све процедуре наведене у оквиру изабраног пословног процеса на листу „СВИ ПРОЦЕСИ“.

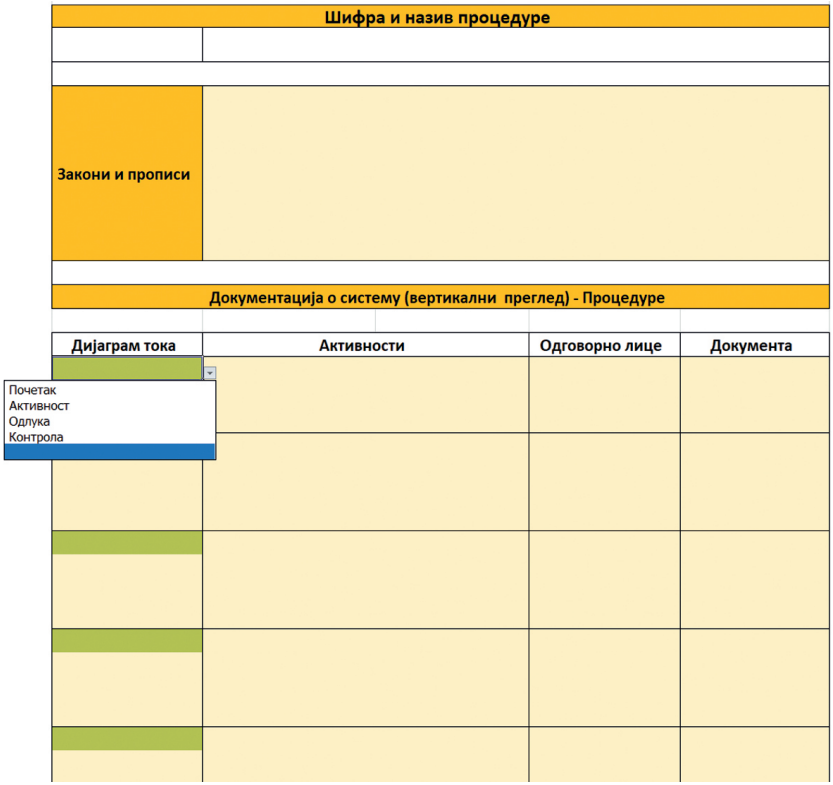
Поља која морамо самостално попунити су:

- „Основни ризици“,
- „Улаз“, и
- „Резултати“.

4.5 ДОКУМЕНТАЦИЈА О СИСТЕМУ – ПРОЦЕДУРЕ – ОБРАЗАЦ 3

У другом делу листа „МАПА“ налази се „ДОКУМЕНТАЦИЈА О СИСТЕМУ – ПРОЦЕДУРЕ“. Аутоматски се попуњавају поље „Шифра и назив за сваку процедуру“ која је дефинисана у оквиру процеса, док се сва остала поља морају уносити. На једном листу се попуњавају информације о свим процедурама које чине изабрани пословни процес.

Слика 10 – Приказ листа „МАПА – Документација о систему“



Код “Дијаграма тока” се у зеленом пољу са падајуће листе бира фаза која се аутоматски графички приказује у светложутом пољу. Фазе могу бити „ПОЧЕТАК“, „АКТИВНОСТ“, „ОДЛУКА“ и „КОНТРОЛА“. За сваку фазу је неопходно унети активности, одговорно лице и документа. Ако изаберете фазу „КОНТРОЛА“, оба поља, и зелено и жуто, аутоматски ће се обојити у црвено.

Да нагласимо: овај део се понавља онолико пута колико процедура има наведено код изабраног пословног процеса на листу „СВИ ПРОЦЕСИ“ – највише 6 процедура.

Укратко:

- Избором пословног процеса у првом делу овог листа у пољу „Назив пословног процеса“ аутоматски се попуњавају поља „Шифра и назив процедуре“ у складу са дефинисаним процедурама у листу „СВИ ПРОЦЕСИ“;
- Поље „Закони и прописи“ је неопходно попунити;
- У колони „Дијаграм тока“ бирате жељену фазу („ПОЧЕТАК“, „АКТИВНОСТ“, „ОДЛУКА“ и „КОНТРОЛА“) и након избора испод натписа се појављује графички приказ фазе. У случају избора фазе „КОНТРОЛА“, поље са натписом као и поље са графичким приказом ће се аутоматски обојити у црвено;
- За сваку изабрану фазу је неопходно попунити поља „Активности“, „Одговорно лице“ и „Документа“;
- Ови кораци се понављају онолико пута колико има процедура у изабраном пословном процесу.

4.6 РЕГИСТАР РИЗИКА

Сврха регистра ризика јесте да у једном документу пружи кључне информације о идентификованим ризицима у организацији, кључним ризицима и лицима одговорним за управљање ризицима.

Слика 11 – Приказ листа „РЕГИСТАР РИЗИКА“

Регистар ризика												
Корисник јавних средстава:												
Назив пословног процеса	Циљ процеса	Категорија	Ризик	Ризик (кратак опис ризика - главни узрок ризика и потенцијалне последице)		Резидуални ниво ризика			Одговор на ризик	Мера за управљање ризиком	Рок за извршење планираних радњи	Одговорна особа
				Узрок	Последица	Утицај	Вероватноћа	Укупно				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				
								0				

Попуњавање Регистра ризика почиње избором пословног процеса са падајуће листе. Након тога се поље „Циљ процеса“ аутоматски попуњава. Поље „Категорија“ односи се на групу ризика која је приказана у табели 2. Ово поље има падајућу листу са које се бира жељена категорија ризика. Следеће поље, „Ризик“, такође садржи падајућу листу на којој се налазе сви ризици који спадају у изабрану категорију.

Поља „Узрок“ и „Последица“ је неопходно попунити, односно у њих укуцати текст.

Код нивоа резидуалног ризика одређују се ниво утицаја и вероватноћа појављивања изабраног ризика. Скала по којој се они мере приказана је у табели 3.

Табела 3 - Матрица за процену ризика 3x3

	1	2	3
УТИЦАЈ	Мали	Средњи	Велики
ВЕРОВАТНОЋА	Мала	Средња	Велика

Поља „Утицај“ и „Вероватноћа“ имају падајуће листе са којих се бирају бројеви 1, 2 или 3. Поље „Укупно“ се аутоматски рачуна као производ вредности поља „Утицај“ и „Вероватноћа“. Ако је вредност поља „Укупно“ једнака или већа од 6, поље се боји у црвено.

Поље „Одговор на ризик“ има падајућу листу са које се бира један од три одговора – третирати, пренети или толерисати.

У рубрике „Рок за извршење планираних радњи“ и „Одговорна особа“ потребно је укуцати текст за сваки идентификовани ризик.

4.7 ШТАМПАЊЕ ОБРАЗАЦА

За штампање свих попуњених образаца користи се Екселова команда Print односно Штампај. Код појединих образаца је неопходно брисање непопуњених табела, као на пример код Документације о систему, где је планирано 6 табела за 6 процедура, док постоје пословни процеси који имају једну или две дефинисане процедуре. Вишак табела треба обрисати.

Радити/не радити

	Радити	Не радити
Систем ФУК треба посматрати као још једну обавезу из Поглавља 32 коју искључиво уводимо због европских интеграција.		x
Треба доследно искористити искуства других ЈЛС без потребних прилагођавања.		x
Треба пажљиво и детаљно проучити све стратешке и оперативне документе ЈЛС.	√	
Систем ФУК треба увести као логичан наставак стратешких докумената ЈЛС и тако да служи остварењу стратешких циљева.	√	
Мапирање процеса треба да установи како се процеси заиста одвијају и да буде основ за евентуалне оптимизације.	√	
Сви ризици су подједнако важни без обзира да ли су велики или мали.		x
Увођење система ФУК је технички посао који треба да ураде запослени, док руководиоци треба да буду минимално укључени у њега.		x
Увођење система ФУК је сложен технички посао који треба да ураде превасходно консултанти, док руководиоци треба да дају само кључне смернице.		x
КОСО компоненте су јасан и прецизан оквир који треба доследно применити у ЈЛС, а не флексибилан скуп смерница/алата.		x

Издавач:
Пројекат Реформа локалних финансија II у Србији (РЕЛОФ2)
www.lokalnefinansije.rs
office@lokalnefinansije.rs

Аутори
Ивана Теодоровић
Иван Петрашиновић
Сандра Савановић Стевановић
Весна Копања

ДТП: Позитив МВП

Београд 2020.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO

Израду ове публикације омогућила је Влада Швајцарске.
Ова публикација не представља нужно званични став Владе Швајцарске.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs, Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO

GDSI

MAXIMA consulting

Израду ове публикације омогућила је Влада Швајцарске. Ова публикација не представља нужно званични став Владе Швајцарске.